342.43
B86r2

Aus Natur und Geisteswelt

1004

O. Bühler

Die Reichsverfassung

vom 11. August 1919

Zweite Auflage

B. G. Teubner · Leipzig · Berlin

THE UNIVERSITY
OF ILLINOIS
LIBRARY
342.43
B86r2

„ … swelt“

nur … nführungen“
in … Selbstunter-
rich … ungen und er-
füll … klopädien noch
skiz … n jedem geistig
Mi … orkenntnisse an
sich … ter der Wissen-
scha … echnik zu unter-
rich … fördern, den
Ge … dingungen der
Be …

… rasche zuver-
läs … tenden Gebiete
des … vor allem auch
dem … zu dienen, sich
auf … alten. In den
Dienst dieser Aufgaben haben sich darum auch in dankenswerter Weise von Anfang an die besten Namen gestellt, gern die Gelegenheit benutzend, sich an weiteste Kreise zu wenden.

Seit Herbst 1925 ist eine Neuerung insofern eingetreten, als neben den Bänden im bisherigen Umfange solche in erweitertem, etwa anderthalbfachem zu 1 1/2 fachem Preise ausgegeben werden, weil abgeschlossene Darstellungen größerer Gebiete auf beschränkterem Raume heute schwer möglich sind. Diese Bände, die die Nummern von 1001 ab tragen, erscheinen, um die Einheitlichkeit der Sammlung zu wahren, in der gleichen Ausstattung wie die übrigen Bände. Sie sind nur auf dem Rückentitel durch je ein Sternchen über und unter der Nummer besonders gekennzeichnet.

Alles in allem sind die schmucken, gehaltvollen Bände besonders geeignet, die Freude am Buche zu wecken und daran zu gewöhnen, einen Betrag, den man für Erfüllung körperlicher Bedürfnisse nicht anzusehen pflegt, auch für die Befriedigung geistiger anzuwenden.

Jeder der meist reich illustrierten Bände
ist in sich abgeschlossen und einzeln käuflich

Leipzig, im August 1927. B. G. Teubner

Im green
>30% Biobased
Verified by JRC Ok 8888
CoLibri
COVER SYSTEM ®
Made in Italy

Ein vollständiges nach Wissenschaftsgebieten geordnetes Verz…
Wunsch der Verlag, Leipzig, Poststraße 3/5

OTTO HARRASSOWITZ
BUCHHANDLUNG
:LEIPZIG:

Return this book on or before the **Latest Date** stamped below. A charge is made on all overdue books.

University of Illinois Library

4/6/44

FEB 27 1950

NOV 14 1950

Deutsche
bis zur Ge

Die Reich
Erläuterun
den Wortla
Reichsregie

Verfassun
Dr. M. S

Weltgesch
hundert in

Umrisse d
l. 1871 bis

Politische
Prof. Dr. K

Vom deu
des deutsch
Prof. Dr.

Staat un
formation.

Politische
im Text.

Soziale K

Soziale
bewegung.

Rousseau
1 Bildnis.

Die gross
Bd. I: Ow
Buchez, Bl

Karl Ma
R. Wilbr

Grundzü
G. Jahn.

Kriegsbe
Dr. Rebe
werbeschuld
Fürsorgean
2 Abbildu

27214

Grundzüge des Versicherungswesens. (Privatversicherung.) Von Professor Dr. A. Manes. 4., veränd. Aufl. (Bd. 105.)

† Bände ab 1000 erscheinen in erweitertem Umfang.

THE UNIVERSITY
OF ILLINOIS
LIBRARY
342.43
B86r2

„ … swelt“

nur … nführungen“
in … Selbstunter-
rich … ungen und er-
füll … klopädien noch
skiz … n jedem geistig
Mi … orkenntnisse an
sich … ter der Wissen-
scha … echnik zu unter-
rich … fördern, den
Ge … dingungen der
Be …

… rasche zuver-
läs … tenden Gebiete
des … vor allem auch
dem … zu dienen, sich
auf … alten. In den
Die… haben sich darum auch in dankenswerter Weise von Anfang an die besten Namen gestellt, gern die Gelegenheit benutzend, sich an weiteste Kreise zu wenden.

Seit Herbst 1925 ist eine Neuerung insofern eingetreten, als neben den Bänden im bisherigen Umfange solche in erweitertem, etwa anderthalbfachem zu 1 1/2 fachem Preise ausgegeben werden, weil abgeschlossene Darstellungen größerer Gebiete auf beschränkterem Raume heute schwer möglich sind. Diese Bände, die die Nummern von 1001 ab tragen, erscheinen, um die Einheitlichkeit der Sammlung zu wahren, in der gleichen Ausstattung wie die übrigen Bände. Sie sind nur auf dem Rückentitel durch je ein Sternchen über und unter der Nummer besonders gekennzeichnet.

Alles in allem sind die schmucken, gehaltvollen Bände besonders geeignet, die Freude am Buche zu wecken und daran zu gewöhnen, einen Betrag, den man für Erfüllung körperlicher Bedürfnisse nicht anzusehen pflegt, auch für die Befriedigung geistiger anzuwenden.

Jeder der meist reich illustrierten Bände
ist in sich abgeschlossen und einzeln käuflich

Leipzig, im August 1927. B. G. Teubner

Ein vollständiges nach Wissenschaftsgebieten geordnetes Verz…
Wunsch der Verlag, Leipzig, Poststraße 3/5

OTTO HARRASSOWITZ
BUCHHANDLUNG
:LEIPZIG:

Zu Staat und Recht

sind bisher erschienen:

Verfassungsgeschichte und -recht

Deutsche Verfassungsgeschichte. Vom Anfange des 19. Jahrh. bis zur Gegenwart. Von Prof. Dr. M. Stimming. (Bd. 639.)

Die Reichsverfassung vom 11. August 1919. Mit Einleitung, Erläuterungen u. Gesamtbeurteilung nebst einem Anhang, enthaltend den Wortlaut der Geschäftsordnung für den Reichstag und für die Reichsregierung. Von Prof. Dr. O. Bühler. 2. Aufl. (Bd. 1004†.)

Verfassung und Verwaltung der deutschen Städte. Von Dr. M. Schmid. (Bd. 466.)

Politik und ihre Hauptprobleme

Weltgeschichtliche Entwicklungslinien vom 19. bis zum 20. Jahrhundert in Kultur u. Politik. Von Studienrat Dr. H. Preller. (734.)

Umrisse der Weltpolitik. Von Prof. Dr. J. Hashagen. 2 Bde. I. 1871 bis 1907. 2. Aufl. II. 1908 bis 1914. 2. Aufl. (Bd. 553/54.)

Politische Hauptströmungen in Europa im 19. Jahrh. Von Prof. Dr. K. Th. v. Heigel. 4. Aufl. von Dr. Fr. Endres. (Bd. 129.)

Vom deutschen Volk zum deutschen Staat. Eine Geschichte des deutschen Nationalbewußtseins. 2. Aufl. Von Oberstudienrat Prof. Dr. P. Joachimsen. (Bd. 511.)

Staat und Kirche in ihrem gegenseitigen Verhältnis seit der Reformation. Von Pfarrer Dr. phil. A. Pfannkuche. (Bd. 485.)

Politische Geographie. Von Prof. Dr. W. Vogel. Mit 13 Abb. im Text. (Bd. 634.)

Soziale Theorien und Sozialpolitik

Soziale Kämpfe im alten Rom. Von Dr. L. Bloch. 4. Aufl. (22.)

Soziale Bewegungen und Theorien bis zur modernen Arbeiterbewegung. Von G. Maier. 9. Auflage. (Bd. 2.)

Rousseau. Von Professor Dr. P. Hensel. 3. Auflage. Mit 1 Bildnis. (Bd. 180.)

Die großen Sozialisten. Von Dr. Fr. Muckle. 2 Bde. 4. Aufl. Bd. I: Owen, Fourier, Proudhon. Bd. II: Saint-Simon, Pecqueur, Buchez, Blanc, Rodbertus, Weitling, Marx, Lassalle. (Bd. 269/70.)

Karl Marx. Versuch einer Würdigung. 4. Aufl. Von Prof. Dr. R. Wilbrandt. (Bd. 621.)

Grundzüge der Volkswirtschaftslehre. Von Professor Dr. G. Jahn. 2. Aufl. (Bd. 593.)

Kriegsbeschädigtenfürsorge. In Verbindung mit Medizinalrat Dr. Rebentisch, Dir. d. Städt. Arbeitsamts Dr. P. Schlotter, Gewerbeschuldir. H. Back hrsg. von Dr. S. Kraus, Leiter des Städt. Fürsorgeamtes für Kriegshinterbliebene in Frankfurt a. M. Mit 2 Abbildungstafeln im Text. (Bd. 523.)

Grundzüge des Versicherungswesens. (Privatversicherung.) Von Professor Dr. A. Manes. 4., veränd. Aufl. (Bd. 105.)

† Bände ab 1000 erscheinen in erweitertem Umfang.

Soziale Theorien und Sozialpolitik

Die moderne Mittelstandsbewegung. Von Dr. L. Müffelmann. (Bd. 417.)

Die sozialen Organisationen. Von Prof. Dr. E. Lederer. 2. Aufl. (Bd. 545.)

Die Konsumgenossenschaft. Von Prof. Dr. F. Staudinger. 2. Aufl. (Bd. 222.)

Bevölkerungswesen. Von Prof. Dr. L. von Bortkiewicz. (Bd. 670.)

Wohnungswesen. Von Prof. Dr. R. Eberstadt. Mit 11 Abb. im Text. (Bd. 709.)

Die Gartenstadtbewegung. Von Landeswohnungsinspektor Dr. H. Kampffmeyer. 2. Aufl. Mit 43 Abbildungen. (Bd. 259.)

Statistik

Statistik. Von Oberverwaltungsrat Prof. Dr. S. Schott. (Bd. 442.)

Frauenfrage

Die deutsche Frauenbewegung. V. Dr. Marie Bernays. (761.)

Einführung in die Rechtskunde

Moderne Rechtsprobleme. Von Geh. Justizrat Professor Dr. J. Kohler. 2. Auflage. (Bd. 128.)

Strafrecht

Strafe u. Verbrechen. Geschichte u. Organisation des Gefängniswesens. Von Strafanstaltsdir. Dr. med. P. Pollitz. (Bd. 323.)

Die Psychologie des Verbrechers (Kriminalpsychologie). Von Strafanstaltsdir. Dr. med. P. Pollitz. 3. Aufl. Mit 5 Diagrammen. (Bd. 248.)

Bürgerliches Recht

Die Rechtsfragen des täglichen Lebens in Familie und Haushalt. Von Justizrat Dr. M. Strauß. (Bd. 219.)

Testamentserrichtung und Erbrecht. Von Professor Dr. F. Leonhard. (Bd. 429.)

Das Recht an Schrift- und Kunstwerken. Von Rechtsanwalt Dr. R. Mothes. (Bd. 435.)

Das Recht des Kaufmanns. Ein Leitfaden für Kaufleute, Studierende u. Juristen. Von Justizrat Dr. M. Strauß. (Bd. 409.)

Das Recht der kaufmännischen Angestellten. Von Justizrat Dr. M. Strauß. (Bd. 361.)

Handelswörterbuch. Von Dir. Dr. V. Sittel u. Justizrat Dr. M. Strauß. Zugleich **fünfsprachiges Wörterbuch,** zusammengestellt von V. Armhaus, verpfl. Dolmetscher. (Teubners kleine Fachwörterbücher Bd. IX.)

Wörterbuch der Warenkunde. V. Prof. Dr. M. Pietsch. (Teubn. kleine Fachwörterbücher III.)

Weitere Bände befinden sich in Vorbereitung.

Aus Natur und Geisteswelt
Sammlung wissenschaftlich-gemeinverständlicher Darstellungen

1004. Band

Die Reichsverfassung
vom 11. August 1919

Mit Einleitung, Erläuterungen und Gesamtbeurteilung
nebst einem Anhang enthaltend den Wortlaut
der Geschäftsordnungen für den Reichstag
und für die Reichsregierung

Von

Dr. Ottmar Bühler

Professor der Rechte a. d. Universität zu Münster

Zweite Auflage

Verlag und Druck von B. G. Teubner in Leipzig und Berlin 1927

Schutzformel für die Vereinigten Staaten von Amerika:
Copyright 1927 by B. G. Teubner in Leipzig

342.43
B86n2

Vorwort zur zweiten Auflage.

Wie notwendig die Kenntnis unseres Verfassungsrechts für die Riesenaufgabe der politischen Erziehung unseres Volkes ist, darüber braucht kein Wort mehr verloren zu werden. Alle Erfahrungen des Rechtsunterrichts sprechen nun aber dafür, daß sie in erster Linie durch Verbreitung genauer Kenntnis des Verfassungstextes zu erreichen ist. Darum ist für die folgende Darstellung die Form eines freien Kommentars beibehalten worden, der also den vollständigen Wortlaut der Verfassung bringt und die einzelnen Artikel erläutert. Die wichtigsten Verfassungsnebengesetze sind angeführt und nach ihrer Bedeutung gekennzeichnet. Nachdem sich der Verlag entschlossen hatte, dem Bändchen eine etwas erweiterte Form zu geben, war es möglich, in einem Anhang die Geschäftsordnung des Reichstags und die der Reichsregierung anzufügen.

Vorangeschickt ist eine geschichtliche Einleitung, die namentlich die Reichsverfassung von 1871 darstellt, weil die Erfahrung gezeigt hat, daß diese für das politische Verständnis unserer jüngsten Vergangenheit so wichtige frühere Staatsordnung gar zu schnell dem Gedächtnis der neuen Generation entschwindet. Auch die Entwicklung der Landesverfassungen im 19. Jh. und jetzt nach dem Umsturz ist berücksichtigt; bei der Schwierigkeit, einen Überblick über sie zu bekommen, wird die Tabelle über die jetzige staatsrechtliche Ordnung der Länder (S. 32) manchem willkommen sein, desgleichen die über unsere Regierungen seit 1919 und die Parteien im Reichstag (S. 152 und 156) im gleichen Zeitraum.

Daß die Darstellung sich der politischen Stellungnahme zu enthalten hatte, war selbstverständlich. Dies brauchte sachliche Kritik nicht auszuschließen; sie ist im Schlußabschnitt nach verschiedenen Richtungen versucht und bei der zweiten Auflage habe ich dieser

643430

Verfassungskritik, zu der zu erziehen natürlich die höchste Aufgabe einer Staatsbürgerkunde ist, sogar noch etwas mehr Raum gegönnt.

Im übrigen war ich bestrebt, noch mehr als bei der ersten Auflage, möglichst überall aufzuzeigen, wie sich die Verfassungsnormen tatsächlich auswirken, darzustellen, wie die Verfassung lebt, nicht nur was ihr rechtlicher Inhalt ist. Für alle Bestimmungen, die mit dem Reichstag zusammenhängen, ist mir diese Aufgabe sehr erleichtert worden durch das anschauliche Buch von Lambach, Die Herrschaft der Fünfhundert, 1925. Wenn uns doch das innere Getriebe im Reichsrat, in den Reichsministerien, beim Reichskanzler und Reichspräsidenten in ähnlicher Weise einmal von einem mitten darin Stehenden geschildert würde!

Münster, im März 1927.

Der Verfasser.

Inhalt.

A. Geschichtliche Einleitung.

Seite

1. Überblick über die deutsche Verfassungs-Entwicklung vom Anfang des 19. Jahrhunderts bis zum Ende des Deutschen Bundes 1866 . . . 7
2. Die Gründung des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Reichs 14
3. Die Reichsverfassung von 1871 und ihre Weiterentwicklung bis Okt. 1918 16
4. Die Revolution von 1918 und die Entstehung der neuen Reichsverfassung. Die neuen Landesverfassungen 27

B. Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919.

Der Vorspruch 35
Erster Hauptteil: Aufbau und Aufgaben des Reiches 36
1. Abschnitt: Reich und Länder. Art. 1—19 36
2. „ Der Reichstag. Art. 20—40 53
3. „ Der Reichspräsident und die Reichsregierung. Art. 41—59 64
4. „ Der Reichsrat. Art. 60—67 74
5. „ Die Reichsgesetzgebung. Art. 68—77 79
6. „ Die Reichsverwaltung. Art. 78—101 90
7. „ Die Rechtspflege. Art. 102—108 99
Zweiter Hauptteil: Grundrechte und Grundpflichten der Deutschen 102
1. Abschnitt: Die Einzelperson. Art. 109—118 104
2. „ Das Gemeinschaftsleben. Art. 119—134 109
3. „ Religion und Religionsgesellschaften. Art. 135—141 . 114
4. „ Bildung und Schule. Art. 142—150 119
5. „ Das Wirtschaftsleben. Art. 151—165 123
Übergangs- und Schlußbestimmungen. Art. 166—181 134

C. Schluß.

Zusammenfassung der Grundgedanken und Beurteilung der neuen Reichsverfassung sowie der Verfassungspraxis seit 1919 138

Anhang.

Geschäftsordnung für den Reichstag vom 12. Dezember 1922 165
Geschäftsordnung der Reichsregierung vom 3. Mai 1924 184

Tabelle der Landesverfassungen 32
Tabelle der Reichskabinette seit 1919 152
Tabelle der Reichstagsparteien seit 1919 156

Schrifttum zur neuen Reichsverfassung.

Kommentare von Anschütz (3. und 4. Aufl. 1926), Giese (7. Aufl. 1926), Poetzsch (2. Aufl. Berlin 1921). Die systematischen Zusammenhänge und die politische Tragweite der einzelnen Bestimmungen berücksichtigt von diesen Kommentaren am meisten derjenige von Anschütz, dem sich die folgende Darstellung auch weitgehend angeschlossen hat. — Systematische Darstellungen von Stier-Somlo, Reichsverfassung 3. Aufl. Bonn 1925. Stier-Somlo, Reichs- und Landesstaatsrecht I, 1924. Giese, Grundriß des neuen Reichsstaatsrechts, 4. Aufl. 1927. Meißner, Das neue Staatsrecht des Reichs und seiner Länder. 2. Aufl. 1924. Hatschek, Deutsches und Preußisches Staatsrecht I, 1922, II, 1923. Hatschek, Reichsstaatsrecht 1923. W. Jellinek, Verfassung und Verwaltung des Reichs und der Länder, 1925. R. Schmidt, Einführung in die Rechtswissenschaft, 2. Aufl. 1923. — Lambach, Die Herrschaft der Fünfhundert [nämlich des Reichstags], 1925. — v. Freytag-Loringhoven, Die Weimarer Verfassung in Lehre und Wirklichkeit, 1924. — Bredt, Der Geist der neuen Reichsverfassung, 1925. — Preuß, Die Weimarer Verfassung, 1925.

Für volkstümliche Belehrung über unsere staatlichen und politischen Einrichtungen sind sehr wichtig die Veröffentlichungen der Reichszentrale für Heimatdienst, vor allem ihre Zeitschrift „Der Heimatdienst".

A. Geschichtliche Einleitung.

1. Überblick über die deutsche Verfassungs-Entwicklung vom Anfang des 19. Jahrhunderts bis zum Ende des Deutschen Bundes 1866.

Literatur: H. von Treitschke, Deutsche Geschichte im 19. Jahrhundert (— 1848), 5 Bde. 1879 ff. — F. Meinecke, Weltbürgertum und Nationalstaat. 6. Aufl. 1922. — Hartung, Deutsche Verfassungsgeschichte vom 15. Jahrhundert bis zur Gegenwart. (Grundriß der Geschichtswissenschaft II 4.) 2. Aufl. 1922. — G. Meyer-Anschütz, Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts. 7. Aufl. 1914—1919. — Stimming, Deutsche Verfassungsgeschichte vom Anfang des 19. Jahrhunderts bis zur Gegenwart, Nr. 639 dieser Sammlung. — Joachimsen, Vom Deutschen Volk zum Deutschen Staat, Nr. 511 dieser Sammlung. — Adolf Rapp, Der Deutsche Gedanke, seine Entwicklung im politischen und geistigen Leben seit dem 18. Jahrhundert, 1921.

Im Zustand tiefster staatlicher Zerrüttung war Deutschland ins 19. Jh. eingetreten. Das Heilige Römische Reich Deutscher Nation lag in den letzten Zügen; es hatte die Kraft nicht mehr gehabt, die deutschen Länder und Stämme zu erfolgreicher Abwehr des Ansturms seines eroberungssüchtigen westlichen Nachbarn zu einen, und von den Staaten, die unter seiner längst nicht mehr wirksam schützenden Hülle herangewachsen, war doch keiner so stark, daß er die Führung Deutschlands schon mit Erfolg hätte übernehmen können. Der Friede von Lunéville (1801) riß das ganze linke Rheinufer vom Reiche los. Der Reichsdeputations-Haupt-Schluß von 1803, der die Entschädigung für die durch jenen Frieden deutschen Fürsten entrissenen Gebiete festzusetzen hatte, brachte zwar eine große Zahl bisheriger Reichsstädte und kleiner Territorien zum Verschwinden und bewirkte so in letzter Stunde eine wohl-

tuende Vereinfachung der Reichsverfassung, aber das Ende des Reichs war nicht mehr aufzuhalten. Als im Juli 1806 sechzehn deutsche Fürsten die Rheinbundsakte unterzeichnet hatten und daraufhin am 1. Aug. 1806 sich förmlich vom Reich lossagten, legte am 6. Aug. 1806 Kaiser Franz II., der schon 1804 den Titel eines Kaisers von Österreich angenommen hatte, die römisch-deutsche Kaiserkrone nieder. Damit hörte das Reich auch formell auf zu bestehen.

Eine sehr interessante Betrachtung des Verfassungszustands Deutschlands in diesen letzten Jahren des alten Reichs gibt uns eine lange Zeit nicht gewürdigte Schrift des Philosophen Hegel, Die Verfassung Deutschlands (geschrieben 1801—02, zum erstenmal vollständig veröffentlicht 1893, jetzt neu herausgegeben von Heller in Reclams Büchern für staatsbürgerliche Bildung, 1920). Mit einem Scharfsinn, der dem 31jährigen nicht eigentlich juristisch Gebildeten höchste Ehre macht, untersucht hier Hegel, ausgehend vom Begriff des Staats und seinen Machtgrundlagen das staatliche Gebilde, das das Deutsche Reich damals darstellte und das er selbst als Staat nicht mehr gelten läßt: er betrachtet den Verfall seiner Kriegsmacht, seiner Finanzen, die Abbröckelung seines Gebiets, die Reste seiner Rechtsorganisation. Den Prozeß der Auflösung des Reichs und der Verselbständigung der Territorien vergleicht er mit der Entwicklung anderer europäischer Staaten und schließt mit Betrachtungen darüber, unter welchen Umständen die Einigung Deutschlands, die ihm aus nationalen Gründen nötig erscheint, wirklich durchgeführt werden könnte. Wegen der Entschiedenheit, mit der Hegel hierbei die Macht als die Grundlage aller Staatsbildung hinstellt — eben weil er zu dem Schluß kommt, daß das alte Reich zwar die wohlerworbenen Rechte der kleinen Fürsten usw. immer getreu gewahrt, aber darüber den Machtgesichtspunkt vernachlässigt hatte, und daß es daran zugrunde ging —, ist die Schrift wichtig für die Erklärung der Entstehung des deutschen Machtstaatsgedankens. Eine eingehende Würdigung derselben unter diesem Gesichtspunkt bringt Heller, Hegel und der nationale Machtstaatsgedanke in Deutschland, 1920. Vgl. auch Rosenzweig, Hegel und der Staat, 1921.

Zunächst konnte an einen Ersatz für das untergegangene Reich nicht gedacht werden, die nächsten Jahre brachten ja den Zusammenbruch Preußens, schwere Fremdherrschaft, dauernde Kriege.

Erst nach den siegreichen Befreiungskriegen wurde dieser Gedanke wieder aufgenommen. Mit ihm zugleich aber kam in Fluß die Frage der innerstaatlichen Verfassungen der deutschen Einzelstaaten.

Die Entwicklung dieser beiden Bewegungen, die zusammen den Hauptinhalt der inneren deutschen Geschichte des 19. Jh. ausmachen, hier näher zu schildern, ist nicht möglich[1]), es können nur ihre wichtigsten äußeren Daten gegeben und eine kurze rechtliche Würdigung der in ihrem Verlauf entstandenen Staatsformen versucht werden.

I. Der Deutsche Bund (1815—1866).

Die Bestrebungen nach einer neuen staatsrechtlichen Gesamtorganisation der Länder und Völker Deutscher Nation führten mit dem Deutschen Bund zunächst zu einer sehr unvollkommenen Schöpfung. Gegründet auf dem Wiener Kongreß von 39 deutschen Fürsten und Städten und tätig hauptsächlich in dem Bundestag in Frankfurt, einem ständigen Gesandtenkongreß, ist er das Hauptbeispiel für einen bloßen Staatenbund gewesen, der im Gegensatz zum Bundesstaat nur ein sehr loses Band um die in ihm vereinigten Staaten schloß, namentlich auf eine unmittelbar die Untertanen verpflichtende Gesetzgebung verzichtete; überhaupt ließ er den Mitgliedern im Innern so viel Selbständigkeit, daß man in der Tat von einer Fortdauer ihrer Souveränität sprechen konnte. In Wirklichkeit ist freilich dieser Deutsche Bund doch nicht ganz und gar nur ein völkerrechtliches Verhältnis zwischen den deutschen Staaten gewesen; er sollte mindestens in der Erwartung des Volkes mit der Zeit eine engere Zusammenfassung bilden. Aber der Dualismus zwischen Preußen und Österreich, wie auch die eifersüchtige Sorge der Mittel- und Kleinstaaten um ihre Souveränität ließen es zu mehr nicht kommen. Eine irgendwie in den Gefühlen des Volks wurzelnde Schöpfung konnte der Deutsche Bund aber schon deshalb nicht werden, weil er Hauptträger des reaktionären Kurses war, der nach 1815 und auch wieder nach 1848 einsetzte.

Nachdem das tiefe Sehnen des deutschen Volkes nach einem wirklichen neuen Reich zu dem großartigen und schließlich doch erfolglosen revolutionären Reichsgründungsversuch von 1848/49 geführt hatte, und auch der preußische Versuch mit der Erfurter Unions-

1) Verwiesen sei insbesondere auf die zusammenfassende Darstellung von Stimming (s. o. Literaturverzeichnis) und für die Entwicklung der nationalen Idee auf das erwähnte Buch von Rapp.

verfassung 1850 gescheitert war, wurde der Deutsche Bund 1851 reaktiviert, und er fristete dann noch 15 Jahre lang ein nicht sehr ehrenvolles und durch den immer größer werdenden Gegensatz zwischen Preußen und Österreich zur Unfruchtbarkeit verurteiltes Dasein, bis der offene Konflikt zwischen den beiden Staaten ihn zur Auflösung brachte (1866).

II. Die deutschen Einzelstaats-Verfassungen.

Art. 13 der Deutschen Bundesakte von 1815 hatte für alle zum Bund gehörigen deutschen Staaten die Einführung einer „landständischen Verfassung" in Aussicht gestellt. Keineswegs war überall wie in Preußen eine so lange absolutistische Periode zu verzeichnen gewesen, daß darüber die Erinnerung an die landständischen Einrichtungen ganz verblaßt gewesen wäre, sondern mehrere der deutschen Staaten, namentlich Württemberg, Sachsen, Hannover, Braunschweig und Kur-Hessen konnten bei Errichtung der neuen Verfassungen an die noch erhaltenen oder doch nur durch die Zeit der Kriegswirren seit 1806 unterbrochenen ständischen Einrichtungen anknüpfen.

Aber es handelte sich nun nicht, wie jene Bestimmung vermuten ließ, um eine Neubelebung der ständischen Verfassungen, sondern das Ziel war die Einrichtung von Volksvertretungen im modernen Sinn, die auf die Gesetzgebung maßgebenden Einfluß haben sollten.

Nach mannigfachen Verfassungskämpfen sind diese deutschen Einzelstaatsverfassungen dann in drei Perioden entstanden. Jedesmal haben Erschütterungen des Staatswesens von außen her den Anstoß zu ihrer Förderung geben müssen, erst die Freiheitskriege, dann die Französische Revolution 1830, dann die Ereignisse von 1848, zu denen ja ebenfalls Frankreich den Auftakt gegeben hatte.

1. Verfassungen, die kurz nach 1815 entstanden. Als erster deutscher Staat erhielt Sachsen-Weimar eine Verfassung im modernen Sinn; sie datiert vom 5. Mai 1816, und ihr Zustandekommen war in erster Linie dem Weitblick des Großherzogs Karl August zuzuschreiben. (Goethe dagegen, der damals in Weimar Minister war, stand dieser Neuerung wie überhaupt allem Demokratischen innerlich ablehnend gegenüber.) Nun folgten die süddeutschen Mittelstaaten, und zwar Bayern am 26. Mai 1818, Baden am 22. Aug. 1818, Württemberg am 25. Sept. 1819.

Die badische und die württembergische Verfassung enthielten die meisten demokratischen Elemente, die württembergische einen besonderen Anklang an die Auffassung des ständischen Staats insofern, als sie den Untertanen die Verpflichtung nur zu „verfassungsmäßigem" Gehorsam auferlegte und damit ein Widerstandsrecht des Volks im Fall des Verfassungsbruchs andeutete. Es ergingen weiter in jener Zeit die später zum Teil wesentlich revidierten Verfassungen von Lippe-Detmold am 8. Juni 1819/6. Juni 1836, Großherzogtum Hessen am 17. Dez. 1820, Schwarzburg-Rudolstadt am 21. April 1821 und 21. März 1854, Sachsen-Meiningen am 4. Sept. 1824 und 23. Aug. 1829.

2. Die zweite Epoche der Verfassungsentwicklung wird durch die Französische Julirevolution des Jahres 1830 eingeleitet, die auch in Deutschland so wirkte, daß einige Staaten an ihre Pflicht zur Erfüllung des Art. 13 der Bundesakte erinnert wurden. Damals kam zustande die Verfassung des Königsreichs Sachsen vom 4. Sept. 1831, die eine besonders starke Anlehnung an die bis dahin dort erhalten gebliebene ständische Staatsordnung aufweist; sie wurde als regelrechter Vertragsschluß zwischen dem König und den Ständen betrachtet, der mit gegenseitigem Austausch der Urkunden endete. Ferner entstanden damals die Verfassungen von Kur-Hessen am 5. Jan. 1831, Sachsen-Altenburg am 29. April 1831, Braunschweig am 12. Okt. 1832, Hannover am 26. Sept. 1833.

3. Die Ereignisse der 48er Jahre gaben den Anstoß zur Entstehung der Verfassungen der dritten Periode, vor allem derjenigen Preußens. Vorstufen waren hier gewesen 1823 die Errichtung von Provinzial-Landtagen, die freilich eine altständische Gliederung mit stärkster Bevorzugung des Grundbesitzes aufwiesen, dann die Einberufung eines vereinigten Landtags im Jahre 1847. Aber erst durch die Revolution des Frühjahrs 1848 kam die Verfassungsbewegung ernstlich in Fluß. Sie hatte zur Folge die Wahl und den Zusammentritt einer preußischen Nationalversammlung, die in Berlin gleichzeitig mit der gesamtdeutschen in Frankfurt tagte. Nach zweimaliger Auflösung ihrer 2. Kammer und dem Versuch einer Oktroyierung einer Verfassung (5. Dez. 1848), die dann einer Revision durch die beiden Kammern unterzogen wurde, kam endlich am 31. Jan. 1850 die endgültige preußische Verfassung zustande.

Um jene Zeit erhielten ferner noch ihre Verfassungen Oldenburg am 18. Febr. 1849/22. Nov. 1852, Reuß j. L. am 30. Nov. 1849/14. April 1852, Sachsen-Koburg-Gotha am 3. Mai 1852, Waldeck am 17. Aug. 1852, Schwarzburg-Sondershausen am 8. Juli 1857, Anhalt am 18. Juli/31. Aug. 1859; Reuß ä. L. mit der Verfassung vom 28. März 1867 und Schaumburg-Lippe mit der Verfassung vom 17. Nov. 1868 stehen an letzter Stelle. Nur die beiden Mecklenburg hatten bis zur Revolution von 1918 noch keine konstitutionelle Verfassung erhalten, sondern ihre alte ständische Ordnung beibehalten.

Diese sämtlichen Verfassungen[1]) beruhen auf den gleichen Grundprinzipien. Man nennt sie konstitutionell-monarchistische Verfassungen. Der Sache nach stellen sie eine Vermittlung dar zwischen dem Prinzip der Monarchensouveränität und dem der Gewaltenteilung. Das Prinzip der Monarchensouveränität (oder das monarchische Prinzip) betrachtet als Quelle und Inhaber der ganzen Staatsgewalt den Monarchen, ist also die theoretische Rechtfertigung des Absolutismus. Die Lehre von der Gewaltenteilung in der Ausbildung, wie sie Montesquieu in seinem Werk Esprit des Lois (1748) ihr gegeben hatte, will die monarchische Staatsform bestehen lassen, aber dem Monarchen nur die vollziehende Gewalt zuweisen, während die gesetzgebende Gewalt so gut wie ganz, nämlich vorbehaltlich nur eines schwachen Vetorechts des Monarchen der in zwei Kammern gegliederten Volksvertretung zukommt, und die richterliche Gewalt, die Montesquieu für besonders wichtig und bei Mißbrauch für besonders gefährlich hält, vom Volk gewählten Richtern übertragen wird. In dieser scharfen Form durchgeführt, hätte die Lehre in der Tat eine schwerschädigende Zerreißung der Staatsgewalt bedeutet und wäre sie mit dem Wesen einer Monarchie in Wirklichkeit nicht mehr vereinbar gewesen. Sie ist daher in den deutschen Einzelstaatsver-

1) Die Verfassungen der freien Städte gehören in diese Entwicklung nicht hinein. Sie seien der Vollständigkeit halber aber angeführt. Bremen, das seine alte Verfassung 1813 wieder eingeführt hatte, erhielt eine neue am 5. März 1849, die am 21. Febr. 1854 erheblich geändert wurde; Hamburg hatte eine solche vom 28. Sept. 1860, während die erste einheitliche Verfassungsurkunde von Lübeck vom 8. April 1848 datierte. (Neufassungen 29. Dez. 1851 und 7. April 1875.)

fassungen nur mit wesentlichen Abschwächungen zugunsten stärkerer Rechte des Monarchen durchgeführt worden. Der Landesherr erhielt in diesen deutschen Grundgesetzen nicht nur einen schwachen, sondern sogar einen sehr wesentlichen Anteil an der Gesetzgebung, indem ihm der eigentlich entscheidende Akt, die Sanktion, überlassen blieb, die richterliche Gewalt wurde in seinem Namen und durch von ihm auf Lebenszeit ernannte, im übrigen allerdings unabhängige Richter ausgeübt. Dabei war formell meist ausdrücklich der Monarch als Inhaber der ganzen Staatsgewalt bezeichnet und der Anteil der Volksvertretung, für die in allen größeren und in den Mittelstaaten bis herunter zu Hessen das Zweikammersystem eingeführt war, nur auf die Ausübung der gesetzgebenden Gewalt bezogen. Nach diesen Grundsätzen war namentlich auch die preußische Verfassung von 1850 ausgestaltet; zwar lehnte sie sich äußerlich an die belgische Verfassung von 1831 an, die auf einem ganz andern Prinzip, nämlich dem der Volkssouveränität beruhte; aber der Sache nach war die Stellung des Monarchen nach der preußischen Verfassung (mehr noch allerdings nach ihrer Anwendung!) so stark oder stärker als die der Landesherren der deutschen Mittelstaaten, deren Verfassungen mehr die Charte constitutionelle von 1814 zum Vorbild gehabt hatten.

Was die tatsächliche Wirksamkeit dieser Verfassungen und ihre Weiterentwicklung im Laufe des 19. Jh. betrifft, so war von entscheidender Wichtigkeit die Ausgestaltung des Wahlrechts für die Zweite Kammer. Dieses Wahlrecht war zunächst nirgends, auch nicht in Württemberg und Baden, wirklich demokratisch ausgestaltet, es begünstigte überall sehr stark den Grundbesitz und sonstigen Vermögensbesitz. Aber während die süddeutschen Staaten in der zweiten Hälfte des 19. Jh. allmählich zum gleichen Wahlrecht übergingen[1]), und so ein wirkliches Verfassungsleben in ihnen sich entwickelte, hat in Preußen bekanntlich der jahrzehntelange Kampf gegen das 1849

1) Württemberg 1868, Baden 1869, im Anschluß an das allgemeine Wahlrecht für den norddeutschen Reichstag und das Zollparlament; Bayern führte 1848 das gleiche, aber mittelbare und öffentliche Wahlrecht ein, 1881 die geheime Wahl, 1906 das allgemeine gleiche geheime Wahlrecht. Umgekehrt wurde in Sachsen das dort auch 1868 eingeführte gleiche geheime Wahlrecht 1896 ersetzt durch ein Dreiklassenwahlrecht, an dessen Stelle 1909 ein Pluralwahlrecht trat.

durch eine Notverordnung geschaffene Dreiklassenwahlrecht zu keinem Ergebnis geführt, und die in allerletzter Stunde, im Okt. 1918, endlich beschlossene Reform trat nicht mehr ins Leben.

2. Die Gründung des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Reichs.

Als der Sieg Preußens im Juli 1866 auch Österreich und die übrigen nicht annektierten Einzelstaaten gezwungen hatte, die Auflösung des Deutschen Bundes anzuerkennen und die Zustimmung zu einer neuen Gestaltung Deutschlands ohne Österreich zu geben, waren die Wege für Bismarcks Pläne über die Schaffung eines deutschen Gesamtstaats unter Führung Preußens geebnet. Unter dem Namen „Augustbündnis" ist der völkerrechtliche Vertrag bekannt, den Preußen am 18. Aug. 1866 mit den nördlich des Mains belegenen Staaten abschloß und in dem außer einem Angriffs- und Verteidigungsbündnis unter Preußens Führung auch vereinbart wurde, daß innerhalb eines Jahres an die Stelle des Vertrags eine Bundesverfassung treten solle. Ferner verpflichteten sich die Signatarmächte, gemäß dem Reichstagswahlgesetz vom 12. April 1849 Wahlen zu einem Bundesparlament auszuschreiben und Bevollmächtigte zur Feststellung eines Verfassungsentwurfs nach Berlin zu entsenden.

Überall stimmten die einzelstaatlichen Landtage der Ausschreibung der Wahlen zu, die dann am 12. Febr. 1867 stattfanden, schränkten aber die im Augustbündnis vorgesehene Aufgabe des zu wählenden Parlaments: „Beratung und Vereinbarung der Verfassung" dahin ein, daß ihm nur die Beratung der Verfassung zukomme, um sich selbst den endgültigen Einfluß auf diese zu sichern.

Am 16. April 1867 erfolgte die Annahme des Verfassungsentwurfs durch die Volksvertretung, am 17. April durch die verbündeten Regierungen. Die Bundesverfassung wurde dann auch in sämtlichen einzelstaatlichen Landtagen angenommen und in den verbündeten Staaten als Gesetz publiziert. Als Anfangstermin für den Norddeutschen Bund wurde der 1. Juli 1867 festgesetzt; damit war der Bund gegründet, ein neuer Staat geschaffen. Der rechtliche Schwerpunkt dieser Staatsgründung lag wohl in der Gesamtheit der Kundgebungen, durch die die Bundesverfassung in den 22 Bundes-

staaten von den Regierungen publiziert wurde, sie ist als einheitliche Willenserklärung der beteiligten Staaten, den neuen Bundesstaat zu gründen, aufzufassen.

Der Inhalt der Verfassung von 1867 ist ohne wesentliche Veränderungen dann zu demjenigen der Verfassung von 1871 geworden. Da wir das Reich, das auf der Verfassung von 1871 beruht, als Bundesstaat betrachten, so ist der Norddeutsche Bund von 1867 dies auch schon gewesen.[1])

Der entscheidende Fortschritt gegenüber dem bloßen Staatenbund von 1815 bestand darin, daß in der Verfassung von 1871 dem Gesamtstaat ein umfassendes Recht der Gesetzgebung verliehen war und daß mit dem aus allgemeinen, gleichen und geheimen Wahlen hervorgehenden und daher von Anfang an volkstümlichen Reichstag, ferner mit dem Bundesrat, der sehr umfassende Befugnisse hatte, und dem Bundeskanzleramt oberste Reichsorgane mit großen Wirkungsmöglichkeiten geschaffen waren. Auch in Beziehung auf die Wehrmacht und die Vertretung nach außen war das Selbstbestimmungsrecht der Gliedstaaten so eingeschränkt, daß sie als souverän nun nicht mehr betrachtet werden konnten.

Mit dieser bundesstaatlichen Ausgestaltung und namentlich auch mit dem allgemeinen Reichstagswahlrecht übernahm Bismarck wichtige Elemente der Verfassung der Paulskirche von 1849, deren Arbeit also doch nicht ganz nutzlos gewesen war. Im großen ganzen war mit der Schöpfung des Norddeutschen Bundes und seiner Verfassung schon ein entwicklungsfähiges Gebilde geschaffen, das sich ohne tiefgreifende Änderungen zum Deutschen Reiche auswachsen sollte.

Durch die zwischen Preußen (später dem Norddeutschen Bunde) und den süddeutschen Staaten schon nach dem Kriege von 1866

1) Dem Namen nach stand der Norddeutsche Bund allerdings dem Deutschen Bund näher, und auch die Bezeichnung seiner Spitze als „Präsidium des Bundes" ließ ihn jenem ähnlich erscheinen. Das waren aber Äußerlichkeiten, die zum Teil auf Schonung der Gefühle der neu hinzutretenden und noch zu gewinnenden Einzelstaaten berechnet waren, um ihnen die Verminderung ihrer Selbständigkeit nicht so zum Bewußtsein zu bringen. Zum Teil freilich wirkte mit, daß die uns heute geläufige Unterscheidung zwischen Staatenbund und Bundesstaat damals noch nicht so feststand.

abgeschlossenen Verträge militärischer Natur sowie durch die Neuorganisation des Zollvereins und Erweiterung seiner Kompetenzen (1868) wurde schon vor 1870 auf wichtigen Gebieten eine Einigung aller deutschen Staaten ohne Österreich erzielt. Es galt aber doch noch, starke partikularistische Neigungen namentlich in den süddeutschen Staaten zu überwinden, und dazu verhalf der siegreiche Krieg von 1870/71. Im November 1870 erklärten sich Baden, Hessen, Bayern und Württemberg bereit, dem Norddeutschen Bunde beizutreten. Nachdem die einzelnen Landtage den diesbezüglichen Verträgen zugestimmt hatten, traten die letzteren am 1. Jan. 1871 in Kraft. Am 18. Jan. 1871 erfolgte auf Vorschlag des Königs von Bayern die Annahme des Titels Deutscher Kaiser durch König Wilhelm I. im Spiegelsaale zu Versailles, und damit die feierliche Gründung des Deutschen Reichs, das rechtlich aber nur eine Erweiterung des Norddeutschen Bundes darstellt.

Der erste deutsche Reichstag trat am 21. März 1871 zusammen. An Stelle der Bundesverfassung trat eine den veränderten Umständen entsprechende Neuredaktion: die Reichsverfassung vom 16. April 1871.

3. Die Reichsverfassung von 1871 und ihre Weiterentwicklung bis Oktober 1918.

Literatur: Das bedeutendste verfassungsrechtliche Werk für die Periode von 1871—1914 ist Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. 4 Bde., 5. Aufl, 1914. Kleine Ausgabe: Laband, Deutsches Reichsstaatsrecht. 7. Aufl. herausgeg. von Otto Mayer 1920. Vgl. ferner das oben zu 1 erwähnte Lehrbuch des deutschen Staatsrechts von Meyer-Anschütz. Kommentare zur R. V. von 1871 von Dambitsch, Zorn, Arndt u. a.

Die R. V. von 1871 hatte im Grunde dieselben Materien zu regeln wie die von 1919: einmal das Verhältnis des Reichs zu den Bundesstaaten und sodann die Organisation der Reichsgewalt, d. h. die Stellung der Reichsorgane und die Verteilung der Funktionen auf sie. Grundrechtsbestimmungen finden sich dagegen in der alten R. V. nicht, und zwar deshalb, weil sie das allgemeine Rechtsverhältnis zwischen Bürger und Staatsgewalt betreffen, dessen Regelung damals noch durchaus den Einzelstaatsverfassungen überlassen wurde.

Die alte R. V. ist wesentlich anders und weniger gut disponiert als die neue, so daß es nicht ganz leicht fällt, ihren Inhalt mit dem der

neuen zu vergleichen. Die R. V. von 1871 war eingeteilt in 14 Abschnitte und 78 Artikel. Die Abschnitte trugen folgende Überschriften: I. Bundesgebiet (Art. 1), II. Reichsgesetzgebung (Art. 2—5), III. Bundesrat (Art. 6—10), IV. Präsidium (Art. 11—19), V. Reichstag (Art. 20—32), VI. Zoll- und Handelswesen (Art. 33—40), VII. Eisenbahnwesen (Art. 41—47), VIII. Post- und Telegraphenwesen (Art. 48—52), IX. Marine- und Schiffahrt (Art. 53—55), X. Konsulatwesen (Art. 56), XI. Reichskriegwesen (Art. 57—68), XII. Reichsfinanzen (Art. 69—73), XIII. Schlichtung von Streitigkeiten und Strafbestimmungen (Art. 74—77), XIV. Allgemeine Bestimmungen (Art. 78).

Vorausgeschickt war eine Eingangsformel. Zwar hat sie nicht eigentlich rechtliche Bedeutung gehabt, aber nichts macht mehr als sie den Unterschied zwischen dem Geist der alten und neuen R. V. geltend, weshalb sie hier im Wortlaut wiedergegeben sei. Sie lautete: „Seine Majestät der König von Preußen, im Namen des Norddeutschen Bundes, Seine Majestät der König von Bayern, Seine Majestät der König von Württemberg, Seine Königliche Hoheit der Großherzog von Baden, Seine Königliche Hoheit der Großherzog von Hessen und bei Rhein für die südlich vom Main gelegenen Teile des Großherzogtums Hessen schließen einen ewigen Bund zum Schutze des Bundesgebietes und des innerhalb desselben gültigen Rechts, sowie zur Pflege der Wohlfahrt des deutschen Volkes. Dieser Bund wird den Namen Deutsches Reich führen und wird nachstehende Verfassung haben."

Nicht das Volk also, wie jetzt, sondern die Fürsten waren es, die das Reich gründeten; dieses selber wird noch etwas zaghaft als Bund bezeichnet — im folgenden findet sich auch die Bezeichnung Bundespräsidium für die Stellung des Kaisers — und dann werden noch die Staatszwecke kurz umschrieben, wobei nicht ganz unwichtig war, daß die Wohlfahrtspflege ausdrücklich als Reichszweck anerkannt war, während die damals herrschende liberalistische Strömung dem Staat dieses Gebiet möglichst ganz versagen wollte.

Art. 1 zählte dann die 25 zum Reich gehörigen Bundesstaaten auf, die 4 Königreiche, 6 Großherzogtümer, 5 Herzogtümer, 7 Fürstentümer und 3 Hansestädte.

Die Art. 2—5 bringen die wichtigsten Bestimmungen über das Verhältnis von Reich und Bundesstaaten. Art. 2 spricht dem Reich das Recht der Gesetzgebung mit der Wirkung zu, daß Reichsgesetze den Landesgesetzen vorgehen. Art. 3 legt ein gemeinsames Indigenat ganz ähnlichen Inhalts fest wie die jetzige R. V. Wichtig war dann vor allem Art. 4, Die grundlegende Bestimmung über die Zuständigkeitsverteilung. Entsprechend dem jetzigen Art. 7 zählt er einen Katalog

von 16 Materien auf, die „der Beaufsichtigung des Reichs und der Gesetzgebung desselben unterliegen", während die Vollziehung in diesen Angelegenheiten, zu denen u. a. auch das bürgerliche Recht, Strafrecht und Prozeßrecht gehörten, den Landesbehörden verblieb. Die Gesetzgebung des Reichs war dabei normalerweise eine konkurrierende, d. h. es konnten neben dem Reich, solange dieses eine Materie nicht erschöpfend geregelt hatte, auch die Bundesstaaten Gesetze über sie erlassen. Daneben gab es auch schon ein Gebiet ausschließlicher Gesetzgebung des Reichs, das sogar nicht viel kleiner war als das jetzige (vgl. Art. 35, 48, 52 II, 61 a. R. V.). Für eine weitere Anzahl von Materien stand dem Reich nicht nur die Gesetzgebung, sondern auch die Vollziehung zu, so auf dem Gebiet des Auswärtigen, der Marine, der Post, später auch der Kolonien. Materien, die die Verfassung gar nicht erwähnte, waren sowohl hinsichtlich der Gesetzgebung als der Vollziehung den Einzelstaaten verblieben. Dies galt namentlich für die Gebiete von Kirche und Schule, Organisation der Staats- und Gemeindeverwaltung, Landesfinanzen und auch sonst einen großen Teil der inneren Verwaltungsgesetzgebung.

Höchst wichtig für die Stellung der Einzelstaaten war sodann Art. 78, wo bestimmt war:

„Veränderungen der Verfassung erfolgen im Wege der Gesetzgebung. Sie gelten als abgelehnt, wenn sie im Bundesrat 14 Stimmen gegen sich haben (Abs. 1). Diejenigen Vorschriften der Reichsverfassung, durch welche bestimmte Rechte einzelner Bundesstaaten in deren Verhältnis zur Gesamtheit festgestellt sind, können nur mit Zustimmung der berechtigten Bundesstaaten abgeändert werden (Abs. 2). Durch diesen Art. 78 waren namentlich geschützt die sogenannten Reservatrechte einiger Bundesstaaten, die in besonderen Verträgen vorbehalten waren. Sie betrafen das Heerwesen (eigene Kontingente für Bayern, Sachsen, Württemberg), die eigene Postverwaltung bei Bayern und Württemberg, die Bier- und Branntweinsteuer für Bayern, Württemberg und Baden und für Bayern noch einige weitere Angelegenheiten. Der Abs. II des Art. 78 war aber auch die wichtigste rechtliche Grundlage der Existenz der Einzelstaaten überhaupt gegenüber dem Reich. Denn da er einzelne Vorrechte gegen Entziehung im Wege der Majorisierung schützte, mußte das, so schloß man mit Recht, noch mehr für den Bestand der Bundesstaaten überhaupt gelten. Nun hätte man rein formell über diese Vorrechte und evtl. überhaupt über den bundesstaatlichen Charakter des Reichs hinwegkommen können dadurch, daß man jenes Fundament selbst, eben diesen Art. 78, II, wie eine andere Verfassungsbestimmung im Wege der Verfassungsänderung aufhob, was auch gegen den Willen eines einzelnen Staates möglich erscheinen

konnte, aber mit Recht hat die überwiegende Meinung das als nicht loyal, als mit dem Geist der Verfassung nicht vereinbar verworfen.

Was die Organisation der Reichsgewalt im Kaiserreich und dessen staatsrechtlichen Charakter überhaupt betrifft, so ist zunächst die erstaunliche Tatsache festzustellen, daß von der Staatsrechtslehre, namentlich auch von Laband, das Reich gar nicht so ganz als Kaiserreich, als Monarchie, anerkannt war, und zwar deshalb, weil nicht der Kaiser, sondern die Gesamtheit der „verbündeten Regierungen" als der im Reich maßgebende Faktor betrachtet wurde, so daß dieses also ein besonderer Typ von Aristokratie gewesen wäre. Richtig ist jedenfalls so viel, daß der Kaiser nicht Monarch des Reichs in dem Sinne war, wie der König von Preußen und entsprechend die andern Bundesfürsten Monarchen ihres Landes. Wenn man aber die tatsächlich sehr große Macht des Kaisers im Reich in Betracht zieht, die in einzelnen Gesetzen auch zu rechtlichen Weiterbildungen seiner Befugnisse über die Verfassng hinaus geführt hatte (Ausbildung eines kaiserlichen Verordnungsrechts, Verleihung landesherrlicher Befugnisse hinsichtlich Elsaß-Lothringens und der Kolonien), und wenn man diese Machtstellung vergleicht z. B. mit der des Königs von England oder des Königs von Belgien in ihren Ländern, so wird man jene Leugnung des monarchischen Charakters des Reichs kaum mehr begründet finden können. Wenn also das ganze Volk den Kaiser als Reichsmonarchen betrachtet hat, so ist es mit dieser Auffassung nicht im Unrecht gewesen.

Das erste Organ nach der R. V. ist freilich der Bundesrat gewesen. Er bestand aus 58 Mitgliedern, von denen nach Art. 6 auf Preußen 17, auf Bayern 6, Sachsen und Württemberg je 4, Baden und Hessen je 3, Mecklenburg-Schwerin und Braunschweig je 2, die übrigen Staaten je eine Stimme entfielen. Dazu kamen seit 1911 noch 3 Stimmen für Elsaß-Lothringen. Vom jetzigen Reichsrat unterschied sich der Bundesrat zwar nicht allzusehr durch die Art der Bestellung seiner Mitglieder, denn diese war damals wie jetzt in der Hauptsache den Einzelstaaten überlassen; sehr stark dagegen durch seine Stellung innerhalb der Reichsorgane. Der Bundesrat war das oberste Reichsorgan, vor allem in der Gesetzgebung, wo er nicht nur dieselben Rechte hatte wie der Reichstag, sondern ein Vorrecht, die Sanktion, d. h. es stand ihm der entscheidende Akt zu, einen Gesetzesentwurf mit Befehlskraft auszustatten. Höchst wichtige Befugnisse waren ihm sodann verliehen auf dem Gebiet der Vollziehung, und zwar namentlich durch Art. 7, dessen I. Abs. lautet:

„Der Bundesrat beschließt 1. über die dem Reichstag zu machenden Vorlagen und die von demselben gefaßten Beschlüsse; 2. über die zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen allgemeinen Verwal-

tungsvorschriften und Einrichtungen, sofern nicht durch Reichsgesetz etwas anderes bestimmt ist; 3. über Mängel, welche mit der Ausführung der Reichsgesetze oder der vorstehend erwähnten Vorschriften oder Einrichtungen hervortreten."

Der Bundesrat war damit oberstes Reichsregierungsorgan, dem mit der Ziff. 3 erwähnten Bestimmung namentlich auch der wichtigste Teil der Reichsaufsicht zugewiesen war. Er erledigte das gewaltige Maß seiner Aufgaben vornehmlich mittels seiner Ausschüsse, die zum Teil schon in der Verfassung vorgesehen waren (Art. 8). Art. 9 war wichtig für seine Stellung zum Reichstag, indem hier bestimmt war, daß niemand gleichzeitig Mitglied des Bundesrats und des Reichstags sein könne. Das bedeutete den Anschluß des parlamentarischen Systems, dagegen ist es nicht eben so richtig, darin eine Besiegelung des Obrigkeitsstaates zu sehen, denn auch z. B. die schweizerische Verfassung enthält die Vorschrift, daß niemand zugleich der Volksvertretung und der Regierung (die dort auch Bundesrat heißt, aber wesentlich anderen Charakter hat) angehören dürfe.

Gewissermaßen als Staatsgerichtshof hatte der Bundesrat zu funktionieren in den Fällen des Art. 76, wonach er auf Anrufen eines Teils Streitigkeiten zwischen verschiedenen Einzelstaaten zu erledigen und ferner bei Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Bundesstaates gütlich auszugleichen hatte (gelang dies nicht, so war letzterenfalls ein Eingreifen der Reichsgesetzgebung vorgesehen); auch hatte er nach Art. 77 im Fall der Justizverweigerung in einem Einzelstaat Abhilfe zu veranlassen.

Von den Bestimmungen der R.V. über den Kaiser sagte der grundlegende Art. 11 zunächst:

„Das Präsidium des Bundes steht dem König von Preußen zu, welcher den Namen Deutscher Kaiser führt. Der Kaiser hat das Reich völkerrechtlich zu vertreten, im Namen des Reichs Krieg zu erklären und Frieden zu schließen, Bündnisse und andere Verträge mit anderen Staaten einzugehen, Gesandte zu beglaubigen und zu empfangen."

Damit war die untrennbare Verbindung des Kaisertums mit dem preußischen Königtum festgelegt und die Grundlage für eine sehr große Machtstellung des Kaisers namentlich in der Außenpolitik gegeben. Die Art. 12—14 weisen sodann dem Kaiser das Recht zu, den Bundesrat und den Reichstag zu berufen, zu eröffnen, zu vertagen und zu schließen (der Bundesrat wurde in Wirklichkeit nie geschlossen). Art. 16 bestimmt, daß die Gesetzesvorlagen nach Maßgabe der Beschlüsse des Bundesrats im Namen des Kaisers an den Reichstag gebracht und dort durch Bundesratsmitglieder vertreten werden. Da die Sanktion

der Gesetze dem Bundesrat zugewiesen war, konnte Art. 17 dem Kaiser an der Gesetzgebung sonst nur noch zuweisen die Ausfertigung (die damit im Reich von der Sanktion getrennt wurde, während in den Einzelstaaten die Unterzeichnung eines von der Volksvertretung angenommenen Gesetzes durch den Landesherrn beides bedeutete) und die Verkündigung[1]) sowie die Überwachung der Ausführung.

Im übrigen hatte der Kaiser materiellen Einfluß auf die Gesetzgebung nur als Inhaber der 17 preußischen Stimmen im Bundesrat, und er konnte dort bei gewöhnlichen Gesetzen jederzeit überstimmt werden. Gegenüber Verfassungsänderungen allerdings sicherten die 17 preußischen Stimmen eine Art kaiserliches Veto, da nach Art. 78 schon 14 Stimmen im Bundesrat genügten, um eine solche zu verhindern (auch Bayern, Sachsen und Württemberg konnten demnach mit ihren Stimmen, wenn sie zusammenstanden, jede Verfassungsänderung verhindern). Ein solches Veto stand dem Kaiser ferner zu nach Art. 5, Abs. II gegenüber Gesetzesvorlagen über das Militärwesen, die Kriegsmarine und die im Art. 35 bezeichneten Zölle und Verbrauchssteuern; er konnte im Bundesrat bei solchen Vorlagen nicht überstimmt werden.

Auf dem Gebiet der Vollziehung war dem Kaiser zugewiesen einmal die Vertretung nach außen und die Überwachung der Ausführung der Gesetze. In der letzteren, die Reichsaufsicht berührenden Funktion teilte er sich mit dem Bundesrat in der Weise, daß der Kaiser durch seine Organe die Mängel feststellen ließ, daß im Falle von Meinungsverschiedenheiten mit Bundesstaaten dann aber der Bundesrat die Entscheidung zu treffen hatte. Dem Kaiser stand ferner zu das Recht der Ernennung der Reichsbeamten (Art. 18). Über die Reichsexekution und die Stellung des Kaisers dabei bestimmte Art. 19: „Wenn Bundesmitglieder ihre verfassungsmäßigen Bundespflichten nicht erfüllen, können sie dazu im Wege der Exekution angehalten werden. Diese Exekution ist vom Bundesrat zu beschließen und vom Kaiser zu vollstrecken."

---

1) Die Reichsgesetze wurden mit folgender Eingangsformel verkündet: „Wir Wilhelm von Gottes Gnaden, Deutscher Kaiser, König von Preußen usw. verordnen hiermit im Namen des Reichs, nach erfolgter Zustimmung des Bundesrats und des Reichstags, was folgt." Diese Formel erweckte den Anschein, als ginge der Gesetzesbefehl vom Kaiser aus, nachdem Bundesrat und Reichstag — bei unter sich gleichen Rollen — so zugestimmt hatten, wie die beiden Häuser eines Landtags einem Regierungsentwurf in einem Einzelstaat. Diese Verkündigungsformel war also nicht korrekt, weil in Wirklichkeit der Bundesrat die Sanktion erteilte.

Der Reichskanzler war der einzige Reichsminister, dessen Stellung als solche von der Verfassung voll ausgebildet war. Die maßgebenden Bestimmungen über ihn lauteten:

„Der Vorsitz im Bundesrat und die Leitung der Geschäfte steht dem Reichskanzler zu, welcher vom Kaiser zu ernennen ist" (Art. 15, I).

„Die Anordnungen und Verfügungen des Kaisers werden im Namen des Reichs erlassen und bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Reichskanzlers, welcher dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt" (Art. 17, S. 2).

Durch ein Gesetz vom 17. März 1878 betreffend die Stellvertretung des Reichskanzlers wurden die Staatssekretäre als Stellvertreter des Reichskanzlers mit einer gewissen Selbständigkeit ausgestattet, und zwar sowohl für seine Vertretung innerhalb ihres Ressorts, als auch im Falle der Aufstellung eines Vizekanzlers (wovon erst im Kriege Gebrauch gemacht worden ist).

Die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers, von der Art. 17 spricht, war eine rein politische; ein Recht der Ministeranklage war in der a. R. V. nicht ausgebildet.

In den verschiedenen, den Staatssekretären unterstellten Reichsämtern, deren Zahl langsam vermehrt wurde, lag der Schwerpunkt der obersten Reichsverwaltung. Da aber auch die Bundesratsausschüsse sehr wichtige oberste Reichsverwaltungsfunktionen hatten, so war hier ein nicht vorteilhafter Dualismus gegeben, der freilich vor allzu schädlichen Wirkungen dadurch bewahrt blieb, daß der Reichskanzler die einheitliche Spitze für beides bildete. Da ferner der Reichskanzler regelmäßig zugleich preußischer Ministerpräsident war (ohne daß jedoch diese Verbindung rechtlich notwendig gewesen wäre), so war hierdurch auch eine gewisse — keineswegs unbedingte — Einheitlichkeit der preußischen und der Reichspolitik gesichert.

Der Reichstag ging nach Art. 20 aus allgemeinen, gleichen, geheimen Wahlen aller männlichen Reichsangehörigen im Alter von mindestens 25 Jahren hervor. Es war eine große, politisch natürlich verschieden beurteilte Tat Bismarcks, daß er für die Wahlen des Reichstags des Norddeutschen Bundes im Jahre 1867 das allgemeine Wahlrecht zugestand und es dann in der Reichsverfassung festlegen ließ. Die Zahl der Abgeordneten im Reichstag betrug 397. Der Reichstag beschloß mit einfacher Stimmenmehrheit, und zwar auch im Falle von Verfassungsänderungen.

Die Legislaturperiode des Reichstags war anfangs auf 3 Jahre bemessen, wurde aber 1888 auf 5 Jahre verlängert. Im Fall der Auflösung des Reichstags waren Neuwahlen innerhalb 60 Tagen vorgeschrieben.

Der Charakter des Reichstags als Vertretung des ganzen Volkes, das Recht der freien Rede und der Immunität der Abgeordneten waren durch die Bestimmungen der Art. 29—31 schon in ähnlicher, wenn auch nicht ganz so weitgehender Weise geregelt wie jetzt.

Bis 1906 hatten nach Art. 32 die Reichstagsmitglieder nicht nur keine Bezahlung für die Funktion bezogen, sondern es war ihnen auch verboten, anderswoher, z. B. aus einer Parteikasse solche Bezahlung anzunehmen. Durch Gesetz vom 21. Mai 1906 fiel diese Schranke, und es wurde eine vom Reich zu gewährende Entschädigung eingeführt.

Politisch von großer Wichtigkeit war die Bestimmung des Art. 21 II, wonach ein Reichstagsmitglied sein Mandat verlor, wenn es ein besoldetes Reichsamt oder in einem Einzelstaat ein besoldetes Staatsamt annahm oder in einem solchen Amt aufrückte. Die Vorschrift war ebenso wie die entsprechenden in den Einzelstaatsverfassungen, denen sie nachgebildet war, ursprünglich im Interesse der Volksvertretung, nämlich zum Schutz ihrer Unabhängigkeit erlassen. Sie sollte verhindern, daß die Regierung auf Abgeordnete dadurch einwirken konnte, daß sie ihnen übernahme in den Staatsdienst oder eine schnellere Beförderung in Aussicht stellte. Später gewann dann die Bestimmung eine ganz andere Bedeutung: Als der Gedanke der Parlamentarisierung erwogen wurde, erwies sie sich als Hindernis für ihre Durchführung, weil Abgeordnete, die Minister wurden, damit ihr Mandat verloren hätten. Von derselben Volksvertretung, zu deren Schutz ursprünglich die Bestimmung erlassen war, wurde daher nun ihre Abschaffung angestrebt.

Die Hauptfunktion des Reichstags war die der Mitwirkung bei der Gesetzgebung. Er hatte im Reich etwa die Stellung einer 2. Kammer im Einzelstaat, aber der Bundesrat war ihm gegenüber nicht nur 1. Kammer, sondern, weil Träger des Sanktionsrechts, zugleich bis zu einem gewissen Grad Regierung. Ausdrücklich zugeschrieben war in Art. 23 dem Reichstag das Recht, Gesetze auch selbst vorzuschlagen, nicht nur Regierungsvorlagen zu beraten, und an ihn gerichtete Petitionen dem Bundesrat oder Reichskanzler zu überweisen. Mit Hilfe der Etatsbewilligung und dieses Petitionsrechtes entwickelte sich eine gewisse Kontrolle des Reichstags über die ganze Handhabung der Reichspolitik.

Staatsrechtlich eigentümlich war die Ausgestaltung des Heerwesens. Das Ziel der Regelung war die Schaffung eines möglichst einheitlichen Heeres. Aber das Heerwesen wurde doch keineswegs voll zur Reichssache gemacht, und zwar deshalb nicht, weil die größeren Bundesstaaten auf ihr Heer nicht verzichten wollten; besonders Preußen

hatte ein großes Interesse daran, daß seine Heereseinrichtungen preußische Einrichtungen blieben, weil sie damit etwas weniger dem Einfluß des im Reich schärfer als in Preußen ausgebildeten Konstitutionalismus ausgesetzt waren.

In der R. V. Art. 63 war daher zwar allgemein ausgesprochen, daß die gesamte Landmacht des Reichs ein einheitliches Heer bildete, welches im Krieg und Frieden unter dem Befehl des Kaisers stehe. Durchgeführt war das aber nur voll hinsichtlich der Kosten, die in der Tat ganz vom Reich getragen wurden (Art. 58), während im übrigen auf Grund der nachfolgenden Bestimmungen und besonderer Verträge, welche sie modifizierten, das Reichsheer aus den Kontingenten der vier Königreiche bestand, wobei mit dem preußischen Kontingent die der sämtlichen übrigen Bundesstaaten vereinigt waren. Für Einheitlichkeit der Bekleidung, Ausrüstung, Bewaffnung usw. sorgte Art. 63. Das bayerische Kontingent war besonders selbständig gestellt; es unterstand dem Oberbefehl des Kaisers nur im Krieg, im Frieden hatte der Kaiser dort nur ein Inspektionsrecht. Im Gegensatz zum Landheer war die Marine durchaus Reichssache (Art. 53 ff.).

Alles, was mit der Kommandogewalt über Heer und Flotte zusammenhing, namentlich auch die Ernennung aller Offiziere, unterlag nicht wie sonstige Regierungsakte der Gegenzeichnung eines Ministers, sondern war von ihr und damit von der parlamentarischen Verantwortlichkeit ausgenommen — eine politisch sehr folgenschwere Einschränkung des konstitutionellen Systems.

Was das Eisenbahnwesen betrifft, so hat sich die a. R. V. in dem Art. 41 ff. damit begnügt, den Bundesregierungen die Pflicht aufzuerlegen, die Bahnen im Interesse des allgemeinen Verkehrs wie ein einheitliches Netz zu verwalten und zu diesem Behuf auch neu herzustellende Bahnen nach einheitlichen Normen anlegen und ausrüsten zu lassen. Das Reich hatte sich ferner die Kontrolle über das Tarifwesen vorbehalten und für Nutzbarmachung der Bahnen für Reichsverteidigungszwecke die nötige Vorsorge getroffen (Art. 47). Die Übernahme der Bahnen auf das Reich tritt in der a. R. V. noch nicht einmal als Ziel hervor.

Im Gegensatz dazu waren Post und Telegraphie nach Art. 48 als einheitliche Reichsverkehrsanstalten eingerichtet und verwaltet, jedoch unter Ausnahme von Bayern und Württemberg, die ihre besonderen Postverwaltungen behielten.

Hinsichtlich der Reichsfinanzen hatte die Verfassung in Art. 69 ff. nur gewisse budgetrechtliche Grundsätze festgelegt; über die Art der Deckung des Reichsbedarfs war gesagt, daß, was nicht durch Zölle und eigene Reichssteuern aufgebracht werde, durch „Beiträge der einzelnen

Bundesstaaten nach Maßgabe ihrer Bevölkerung" (Matrikularbeiträge) aufgebracht werden müsse, so daß also ein eigentliches Reichsdefizit gar nicht entstehen konnte. Diese Regelung war eigentlich nur als vorläufige gedacht, aber das Reich kam über sie doch 40 Jahre lang nicht recht hinaus. Richtschnur seiner Steuerpolitik war bis 1913 der Satz, der aber in der Verfassung nicht ausgesprochen war, daß das Reich nur indirekte Steuern erheben könne, die direkten dagegen den Bundesstaaten zu überlassen habe. Mit Besitzsteuer und Wehrbeitrag von 1913 und mehr dann noch im Krieg ist dieser Grundsatz verlassen worden.

Soviel über die wichtigsten Bestimmungen der R. V. von 1871. Als ein Meisterwerk Bismarckscher Staatskunst galt sie vor allem wegen der Lösung der bundesstaatlichen Frage, weil sie trotz weitgehender Schonung der Eigenart einiger Einzelstaaten die Möglichkeit für die Entwicklung einer starken Reichsgewalt geschaffen hatte. Auch die Lösung der konstitutionellen Frage verträgt in Wirklichkeit die Kritik. Man hat allerdings vielfach mit Beziehung auf die Stellung des Reichstags von einem Scheinkonstitutionalismus gesprochen. Diese Kennzeichnung war aber angesichts der geschilderten rechtlichen Ausgestaltung der Stellung des Reichstags und seines Wahlrechts nicht begründet. Der deutsche Reichstag war auf Grund eines sehr freien Wahlrechts gewählt und hatte staatsrechtlich so viel Befugnisse wie der Volksvertretung im konstitutionellen Staat überhaupt entsprach. Wenn sein Einfluß auf die Reichspolitik nicht stärker war, so lag dies einmal daran, daß das staatsrechtlich wesentlich anders aufgebaute Preußen mit dem Reich sehr eng verwachsen war und dessen Politik sehr stark beeinflußte. Weiter aber am Reichstag selber: er besaß nicht genügend politische Talente, um aus seiner Stellung das zu machen, was aus ihr zu machen gewesen wäre; stark versagt hat er nämlich auf einem Gebiet, auf dem jene preußischen Hemmungen keine Rolle spielten, dem der auswärtigen Politik.

Fragen wir nun nach der Weiterentwicklung dieser Verfassung von 1871—1914, so haben wir zunächst festzustellen, daß in dieser Zeit zwar etwa ein Dutzend ausdrückliche und noch mehr stillschweigende Verfassungsänderungen[1]) erfolgt sind, daß sich darunter aber keine von wirklich grundsätzlicher Bedeutung befand.

1) Stillschweigende Verfassungsänderungen waren insofern möglich, als Einzelgesetze, welche tatsächlich eine Änderung des Verfassungsrechts mit sich brachten, von der Praxis zugelassen wurden,

Im allgemeinen ging die Entwicklungstendenz in Beziehung auf den Bundesstaatscharakter des Reichs auf langsame Erstarkung der Reichsgewalt, also in unitarischer Richtung. Diese Erstarkung konnte jedoch erfolgen, ohne daß die föderativen Bestimmungen der Verfassung hätten geändert werden müssen. Vielleicht der größte Schritt in dieser Richtung war der schon erwähnte Übergang zur direkten Reichbesteuerung im Jahre 1913, und gerade ihm setzte, wie gezeigt, die Verfassung kein Hindernis entgegen. Was das Verhältnis von Kaiser und Bundesstaat betrifft, so kam der Machtzuwachs des Reichs dem Kaiser viel mehr zugute als dem Bundesrat, so daß der Kaiser diesen an Bedeutung immer mehr überragte, immer mehr sich der Stellung eines wirklichen Reichsmonarchen näherte.

Über den konstitutionellen Grundgedanken der Reichsverfassung hätte nur die Entwicklung zur parlamentarischen Regierung hinausführen können. Sie aber wurde bis zum Krieg von den Rechtsparteien und dem Zentrum durchaus abgelehnt und auch von der bürgerlichen Linken keineswegs entschieden angestrebt, während die sozialdemokratische Partei weitergehend die ganze monarchische Staatsform angriff. Die Wirkung war, daß während dieser Periode grundsätzliche Änderungen an diesem Teil der Reichsverfassung nicht vorgenommen wurden.

Der Krieg brachte zunächst eine Ausschaltung mancher konstitutionellen Sicherungen, namentlich Ersatz regelrechter Gesetzgebung durch ein höchst umfassendes Verordnungsrecht des Bundesrats auf Grund eines Gesetzes vom 4. Aug. 1914. Im Jahre 1918 wurde ein Gesetz über Vermehrung der Reichstagsmandate beschlossen, das den großen Städten und Industriezentren im ganzen 44 neue Sitze zuwies, die im Wege der Verhältniswahl zu besetzen waren. Dieses Gesetz vom 24. Aug. 1918 ist aber nicht mehr praktisch geworden.

Die Grundlagen der Verfassung selbst kamen erst nach der unglücklichen Wendung ins Wanken, die Mitte 1918 der Krieg für uns genommen hatte. Das Ziel der Bewegung war zunächst noch

---

ohne daß vorher die Verfassung geändert wurde. Diese Verfassungsänderung wurde dann also durch jene Einzelgesetze selbst und damit stillschweigend bewirkt; sie bedurften im Bundesrat derselben erhöhten Mehrheit wie formelle Verfassungsänderungen, während im Reichstag besondere Vorschriften in dieser Beziehung überhaupt nicht bestanden.

die Einschränkung der kaiserlichen Kommandogewalt und die Herbeiführung der parlamentarischen Regierungsform im Reich. Zwei sichtlich unter dem Zeichen des nahenden Zusammenbruchs erlassene Verfassungsänderungen vom 28. Okt. 1918 sollten das bewirken. Das eine dieser Gesetze stellte die Ernennung, Versetzung, Beförderung und Verabschiedung von Offizieren in Heer und Flotte unter Gegenzeichnung des Reichskanzlers bzw. Kriegsministers und damit unter die parlamentarische Verantwortung. Das zweite machte unter Abänderung von Art. 11 II R. V. die Zustimmung des Reichstags nötig zu jeder Kriegserklärung und jedem Friedensschluß; es erklärte ferner unter Ergänzung von Art. 15 den Reichskanzler für vom Vertrauen des Reichstags abhängig und beseitigte den oben erwähnten Art. 21 II, der der Übernahme von Abgeordneten in die Regierung im Wege gestanden hatte.

Die Hoffnung, daß mit diesen Verfassungsänderungen weitergehenden Umwälzungsbestrebungen Einhalt getan würde, erwies sich jedoch als trügerisch.

4. Die Revolution von 1918 und die Entstehung der neuen Reichsverfassung.

Nach vierjährigem wahrhaft heldenmütigem Ringen seiner Frontheere war das deutsche Volk, durch Aushungerung und ungeheure Verluste auf den Schlachtfeldern geschwächt, am Ende seiner Widerstandskraft angelangt. In Anbetracht der an Zahl und Machtmitteln weit überlegenen und immer noch zunehmenden Feinde sah es sich, zumal nach dem Zusammenbruch seiner Bundesgenossen, einer vollständigen Niederlage gegenüber.

Ein beispielloses Versagen der politischen Leitung hatte es in diese furchtbare Lage gebracht. Die Folge war eine Revolution, die überraschend schnell und unblutig siegte.

Am 9. Nov. 1918 veröffentlichte Prinz Max von Baden, seit Okt. 1918 Reichskanzler, eine Erklärung, daß der Kaiser im Großen Hauptquartier auf den Thron verzichtet habe; er hatte damit nicht eigentlich im Auftrag des Kaisers gehandelt, aber nachdem bekannt geworden war, daß der Kaiser am selben Tag das Heer verlassen hatte und auf holländisches Gebiet geflüchtet war, wurde darin eine Bestätigung der Thronentsagungsabsicht gesehen, die stärker wirkte als Worte.

Die Leiter der Umsturzbewegung, die stark von russischen Ideen beeinflußt waren und die dort aufgekommene Einrichtung der Arbeiter- und Soldatenräte als nächstes Ziel verfolgten, ergriffen noch an diesem 9. Nov. Besitz von den zentralen Regierungsbehörden in Berlin, der sozialdemokratische Abgeordnete Scheidemann rief die deutsche Republik aus. Am selben Tag wurden aber auch in allen Landeshauptstädten die Regierungen gestürzt, soweit es nicht schon, wie in Bayern, einige Tage früher geschehen war.

In Berlin bildete sich nun zunächst eine aus sechs Sozialdemokraten (je drei von den unabhängigen und den Mehrheitssozialisten) bestehende Reichsregierung, die sich „Rat der Volksbeauftragten" nannte. Mit einem Aufruf vom 12. Nov. 1918, der im Reichsgesetzblatt veröffentlicht wurde, gab sie das erste amtliche Lebenszeichen in die Welt hinaus.[1])

---

1) Dieses heute schon geschichtlich interessant gewordene Dokument hat folgenden Inhalt:

An das deutsche Volk!

Die aus der Revolution hervorgegangene Regierung, deren politische Leitung rein sozialistisch ist, setzt sich die Aufgabe, das sozialistische Programm zu verwirklichen. Sie verkündet schon jetzt mit Gesetzeskraft folgendes:

1. Der Belagerungszustand wird aufgehoben.
2. Das Vereins- und Versammlungsrecht unterliegt keiner Beschränkung, auch nicht für Beamte und Staatsarbeiter.
3. Eine Zensur findet nicht statt. Die Theaterzensur wird aufgehoben.
4. Meinungsäußerung in Wort und Schrift ist frei.
5. Die Freiheit der Religionsausübung wird gewährleistet. Niemand darf zu einer religiösen Handlung gezwungen werden.
6. Für alle politischen Straftaten wird Amnestie gewährt. Die wegen solcher Straftaten anhängigen Verfahren werden niedergeschlagen.
7. Das Gesetz über den vaterländischen Hilfsdienst wird aufgehoben, mit Ausnahme der sich auf die Schlichtung von Streitigkeiten beziehenden Bestimmungen.
8. Die Gesindeordnungen werden außer Kraft gesetzt, ebenso die Ausnahmegesetze gegen die Landarbeiter.
9. Die bei Beginn des Krieges aufgehobenen Arbeiterschutzbestimmungen werden hiermit wieder in Kraft gesetzt.

Für die staatsrechtliche Beurteilung dieser Vorgänge und derjenigen der nächsten Wochen ist von entscheidender Wichtigkeit die Tatsache, daß diese Reichsregierung sich alsbald wirklich durchsetzte. So furchtbar war der Druck der Außenverhältnisse, so schrecklich das Gespenst des Unheils, das bei weiterer Desorganisation drohte, daß auch bei innerlich Widerstrebenden die Auffassung obsiegte, daß man der neuen Regierung sich fügen müsse. Vom 9. Nov. ab muß daher diese Regierung als wirkliche, wenn auch nur vorläufige Inhaberin der Staatsgewalt betrachtet werden. Für die Exekutivakte der Reichsregierung ist das von Anfang an ziemlich allgemein an-

---

Weitere sozialpolitische Verordnungen werden binnen kurzem veröffentlicht werden. Spätestens am 1. Januar 1919 wird der achtstündige Maximalarbeitstag in Kraft treten. Die Regierung wird alles tun, um für ausreichende Arbeitsgelegenheit zu sorgen. Eine Verordnung über die Unterstützung von Erwerbslosen ist fertiggestellt. Sie verteilt die Lasten auf Reich, Staat und Gemeinde.

Auf dem Gebiete der Krankenversicherung wird die Versicherungspflicht über die bisherige Grenze von 2500 ℳ ausgedehnt werden.

Die Wohnungsnot wird durch Bereitstellung von Wohnungen bekämpft werden.

Auf die Sicherung einer geregelten Volksernährung wird hingearbeitet werden.

Die Regierung wird die geordnete Produktion aufrechterhalten, das Eigentum gegen Eingriffe Privater sowie die Freiheit und Sicherheit der Person schützen.

Alle Wahlen zu öffentlichen Körperschaften sind fortan nach dem gleichen, geheimen, direkten, allgemeinen Wahlrecht auf Grund des proportionalen Wahlsystems für alle mindestens 20 Jahre alten männlichen und weiblichen Personen zu vollziehen.

Auch für die Konstituierende Versammlung, über die nähere Bestimmung noch erfolgen wird, gilt dieses Wahlrecht.

Berlin, den 12. November 1918.

Ebert. Haase. Scheidemann. Landsberg. Dittmann. Barth.

Dieser Aufruf gehörte zu denjenigen Verordnungen, die durch das Übergangsgesetz vom 4. März 1919 in ihrer Geltung bestätigt wurden. Die Sätze 1—5 und 8 sind dann der Sache nach mit nur geringen Einschränkungen in die neue Reichsverfassung übergegangen, vgl. Art. 48, 118, 123, 124, 159 und die Erläuterungen hierzu.

erkannt gewesen, für ihre gesetzgebenden Akte, die sie meist in Verordnungsform erließ, ist es nachträglich durch das Übergangsgesetz vom 4. März 1919 klargestellt worden.

Bei einem Rückblick auf diese Zeit müssen wir jetzt sagen, daß bei all dem Häßlichen und Würdelosen, das sie an die Oberfläche brachte, ein sehr großer Teil des Volkes doch ein rühmenswertes Maß von politischer Vernunft und staatlichem Ordnungssinn bewahrte; dem Pflichtbewußtsein der Beamten namentlich war es zu danken, daß die Staatsmaschine trotz der Umwälzung nicht ganz zum Stillstand und verhältnismäßig bald wieder in einigermaßen geregelten Gang kam.

Von seiten der alten Regierung drohte der neuen zunächst keinerlei Gefahr, zumal der Kaiser am 28. Nov. auch förmlich abdankte, und am 1. Dez. auch der Kronprinz einen Thronverzicht unterzeichnete[1]), dagegen hatte sie Mühe, sich gegen radikalere Strömungen

---

1) Die Verzichtsurkunde des Kaisers lautet folgendermaßen: „Ich verzichte hierdurch für alle Zukunft auf die Rechte an der Krone Preußens und die damit verbundenen Rechte an der deutschen Kaiserkrone.

Zugleich entbinde Ich alle Beamten des Deutschen Reiches und Preußens sowie alle Offiziere, Unteroffiziere und Mannschaften der Marine, des preußischen Heeres und der Truppen der Bundeskontingente des Treueides, den sie Mir als ihrem Kaiser, König und Obersten Befehlshaber geleistet haben. Ich erwarte von ihnen, daß sie bis zur Neuordnung des Deutschen Reiches den Inhabern der tatsächlichen Gewalt in Deutschland helfen, das deutsche Volk gegen die drohenden Gefahren der Anarchie, der Hungersnot und der Fremdherrschaft zu schützen.

Urkundlich unter Unserer Höchsteigenhändigen Unterschrift und beigedrucktem Kaiserlichen Insiegel.

Gegeben Amerongen, den 28. Nov. 1918. gez. Wilhelm."

Die Verzichterklärung des Kronprinzen lautet: „Ich verzichte hiermit ausdrücklich und endgültig auf alle Rechte an der Krone Preußen und an der Kaiserkrone, die Mir, sei es auf Grund der Thronentsagung Seiner Majestät des Kaisers und Königs, sei es aus einem anderen Rechtsgrunde zustehen mögen.

Urkundlich unter Unserer Höchsteigenhändigen Unterschrift.

Gegeben in Wieringen, am 1. Dez. 1918. gez. Wilhelm."

von links durchzusetzen, die im Berliner Vollzugsrat (später Zentralrat genannt) der Arbeiter- und Soldatenräte die Oberhand hatten, und die Wahlen zur Nationalversammlung zu verhindern suchten. Es war wiederum von entscheidender Bedeutung, daß es der Regierung gelang, diese Widerstände, wenn auch nach mannigfachen Zwischenfällen und Krisen, in deren Verlauf die unabhängigen Sozialdemokraten aus der Regierung ausschieden, zu überwinden.

Eine Verordnung vom 30. Nov. 1918 hatte die Wahlen zur Nationalversammlung endgültig ausgeschrieben und dabei ein Wahlrecht gebracht, das eine ziemlich genaue Erfüllung des Erfurter Programms der deutschen Sozialdemokratie vom Jahre 1891 darstellte. Die Wahlen fanden am 19. Jan. 1919 statt und ergaben folgende Parteistärken: Mehrheitssozialdemokratie 165, Unabhängige 22, Demokraten 74, Zentrum 89, Deutsche Volkspartei 22, Deutschnationale 42, kleinere Parteien 9; in der 421 Mitglieder zählenden Versammlung konnten also die sozialistischen Parteien nur zusammen mit den Mittelparteien die absolute und vollends eine qualifizierte Mehrheit erzielen. Am 6. Febr. trat die Nationalversammlung in Weimar zusammen.

Sie verabschiedete zunächst ein Gesetz über die vorläufige Reichsgewalt vom 10. Febr. 1919. Darin bezeichnete sie als ihre Aufgabe, die künftige Verfassung sowie sonstige dringende Reichsgesetze zu beschließen. Ein von ihr zu wählender Reichspräsident sollte die oberste Spitze der Exekutive bilden, und ein Ministerium berufen, das zu seiner Amtsführung des Vertrauens der Nationalversammlung bedürfe. Als Vertretung der einzelstaatlichen Regierung wurde ein Staatenausschuß bestellt, der jedoch nur schwache Rechte erhielt. Am 11. Febr. wählte die Nationalversammlung den sozialdemokratischen Abgeordneten Ebert zum Reichspräsidenten; zwei Tage später wurde das erste Kabinett unter dem sozialdemokratischen Abgeordneten Scheidemann gebildet.

Nachdem die Nationalversammlung dann noch das Übergangsgesetz vom 4. März 1919 erlassen hatte, das die Weitergeltung der Gesetze aus der Zeit vor dem Umsturz, aber auch die Gültigkeit der Verordnungen der Revolutionsregierung klarstellte, wandte sie sich dem Verfassungswerk zu.

Die erste Grundlage für dasselbe bildete zunächst ein von Staatssekretär Preuß verfaßter Entwurf, der als erster Entwurf be-

Die Deutschen Länder und ihre Verfassungen.

Land und Einwohnerzahl	Verfassung vom	Staatsleitung	Volksvertretg. u. Dauer der Wahlperiode	Stimmenzahl im Reichsrat
1. Preußen 38 070 000	30. Nov. 1920	Staatsministerium: Ministerpräsident vom Landtag gewählt, übrige Minister vom Ministerpräsidenten ernannt.	Landtag (4 Jahre) außerdem Staatsrat z. Vertretung der Provinzen	27 (14 von Regierung, 13 von Provinzialvertr.)
2. Bayern 7 379 600	14. Aug. 1919	Gesamtministerium: Ministerpräsident vom Landtag gewählt, übrige Minister vom Ministerpräsidenten ernannt.	Landtag (4 Jahre)	11
3. Sachsen 4 996 100	1. Nov. 1920	Gesamtministerium: Ministerpräsident vom Landtag gewählt, übrige Minister vom Ministerpräsidenten ernannt.	Landtag (4 Jahre)	7
4. Württemberg 2 579 500	25. Sept. 1919	Staatsministerium: Staatspräsident vom Landtag gewählt, übrige Minister vom Staatspräsidenten ernannt.	Landtag (4 Jahre)	4
5. Baden 2 312 500	21. März 1919	Staatsministerium: Staatspräsident und übrige Minister vom Landtag gewählt.	Landtag (4 Jahre)	3
6. Thüringen ... 1 609 300	11. März 1921	Landesregierung: 5 Minister, sämtlich vom Landtag gewählt; sie wählen ihren Vorsitzenden.	Landtag (3 Jahre)	2
7. Hessen 1 347 300	20. Dez. 1919	Gesamtministerium: Staatspräsident vom Landtag gewählt, 2 weitere Minister vom Staatspräsidenten ernannt.	Landtag (3 Jahre)	2
8. Hamburg 1 152 500	7. Jan. 1921	Senat, von Bürgerschaft gewählt. 1. und 2. Bürgermeister, vom Senat gewählt.	Bürgerschaft (3 Jahre)	2

9. Mecklenburg-Schwerin .. 679 400	17. Mai 1920	Staatsministerium: Ministerpräsident und übrige Minister vom Landtag gewählt.	Landtag (3 Jahre)	1
10. Oldenburg .. 547 700	17. Juni 1919	Staatsministerium: Ministerpräsident und übrige Minister vom Landtag gewählt.	Landtag (3 Jahre)	1
11. Braunschweig 501 700	6. Jan. 1922	Staatsministerium: Mitglieder sämtlich vom Landtag gewählt.	Landtag (3 Jahre)	1
12. Anhalt..... 351 500	18. Juli 1919	Staatsrat: Präsident und übrige Mitglieder (6) vom Landtag gewählt.	Landtag (3 Jahre)	1
13. Bremen..... 338 800	18. Mai 1920	Senat (Landesregierung), 14 Mitglieder, von der Bürgerschaft gewählt. Der Senat wählt aus seiner Mitte den 1. und 2. Bürgermeister.	Bürgerschaft (Landtag) 3 Jahre	1
14. Lippe 163 600	21. Dez. 1920	Landespräsidium (3 Mitglieder) vom Landtag gewählt.	Landtag (4 Jahre)	1
15. Lübeck..... 128 000	23. Mai 1920 13. Okt. 1923	Senat, 12 Mitglieder, von Bürgerschaft gewählt, Senat wählt Bürgermeister und Stellvertreter.	Bürgerschaft (3 Jahre)	1
16. Mecklenburg-Strelitz 110 400	29. Jan. 1919 24. Mai 1923	Staatsministerium; seine Mitglieder werden vom Landtagspräsidenten ernannt.	Landtag (4 Jahre)	1
17. Waldeck..... 57 000	15. April 2. Aug. 1919	Landesdirektor in Verbindung mit Preuß. Staatsministerium auf Grund des Abfessionsvertrags von 1867.	Landesvertret. (3 Jahre)	1
18. Schaumburg-Lippe 48 000	14. März 22. Dez. 1919	Landesregierung, vom Landtag auf 3 Jahre gewählt.	Landtag (3 Jahre)	1
Reich 62 350 000 (ohne Saargebiet, mit diesem rund 63 Millionen)			Stimmen insgesamt	68

zeichnet wird. Er war gekennzeichnet durch eine außerordentlich starke unitarische Tendenz und hätte zur Voraussetzung der Durchführung unbedingt die Aufteilung Preußens in eine Anzahl mittelgroßer Staaten gehabt. Was den Aufbau der Reichsgewalt betrifft, so lagen ihm Gedanken aus England, Amerika, Frankreich und der Schweiz zugrunde. Wegen der föderalistischen Widerstände, die er namentlich in Süddeutschland hervorrief, wurde er in dieser Form der Nationalversammlung nicht vorgelegt, sondern von der Regierung erheblich umgestaltet. Die Fassung, die er so erhielt, wird als zweiter Entwurf bezeichnet, der am 17. Febr. 1919 dem Staatenausschuß und mit den hier erhaltenen (nicht sehr erheblichen) Änderungen als nunmehrige Regierungsvorlage (dritter Entwurf) am 21. Febr. 1919 der Nationalversammlung zuging. Er wahrte namentlich sehr viel besser die Rechte der Einzelstaaten.

Nach der ersten Beratung wurde der Entwurf von der Nationalversammlung an einen 28köpfigen Verfassungsausschuß verwiesen. Dieser machte in eindringender und im ganzen sehr sachlicher Arbeit einen vierten Entwurf daraus, der der Verfassung im wesentlichen ihr heutiges Gesicht gab. Gegenüber dem zweiten wurden durch ihn die Rechte der Einzelstaaten wieder vermindert, außerdem wurde die Zahl der preußischen Stimmen im Reichsrate erhöht. Eine besondere Erweiterung erfuhr der Abschnitt über die Grundrechte und Grundpflichten namentlich durch Aufnahme der Bestimmungen über Religion und Religionsgesellschaften, über das Wirtschaftsleben, und durch die „Verankerung" des Rätesystems im jetzigen Art. 165.

Die zweite Beratung der Verfassung im Plenum unter Zugrundelegung des Entwurfs des Verfassungsausschusses fand vom 2. bis 22. Juli 1919 statt. Die vorgenommenen Änderungen (z. B. betreffend den jetzigen Art. 18) waren nur geringfügig.

Nach der dritten Beratung vom 29. bis 31. Juli, die nochmals einige Änderungen des Entwurfs brachte (z. B. vierjährige Wahlperiode des Reichstags, neue Änderung des Art. 18) wurde die Verfassung am 31. Juli 1919 mit 262 gegen 75 Stimmen bei einer Stimmenthaltung angenommen. Die vom ganzen Reichsministerium gegengezeichnete Verfassung trägt nach dem Tage der Unterschrift des Reichspräsidenten das Datum vom 11. Aug. 1919. Am 14. Aug. 1919 wurde sie in Nr. 152 des RGBl. verkündet.

Nach und zum Teil noch während der Reichsverfassungsberatung schritten auch die Länder zur Neuordnung ihrer Verfassungen. Überall ist die durch die R. V. vorgeschriebene demokratische Staatsform festgelegt worden, mit verhältnismäßig geringfügigen Abweichungen geschah es regelmäßig nach dem Schema der parlamentarischen Regierung. Auf den Inhalt dieser Verfassung kann hier nicht eingegangen werden, wir geben aber auf der S. 32/33 stehenden Tabelle eine Übersicht über die Länder, ihre Größe und die dieser entsprechende Vertretung im Reichsrat sowie über das Datum und die allerwichtigsten Punkte ihrer Verfassung.

B. Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919.

(RGBl. 1919, S. 1383.)

Der Vorspruch.

Der Vorspruch, obwohl nicht zum rechtlich verpflichtenden Inhalt der R. V. gehörig, ist doch deshalb wichtig, weil er im Vergleich mit der oben (S. 17) wiedergegebenen Eingangsformel der R. V. von 1871 den Unterschied zwischen der alten und neuen Ordnung aufs stärkste verdeutlicht. Er lautet:

„Das deutsche Volk, einig in seinen Stämmen und von dem Willen beseelt, sein Reich in Freiheit und Gerechtigkeit zu erneuen und zu festigen, dem inneren und dem äußeren Frieden zu dienen und den gesellschaftlichen Fortschritt zu fördern, hat sich diese Verfassung gegeben."

Die neue R. V. gibt sich hier in erster Linie als Schöpfung des deutschen Volkes kund. Das bedeutet einen Fortschritt zunächst in demokratischer Richtung: nicht Fürsten, nicht Regierungen haben die Verfassung vermittelt, sondern sie geht vom Volk selbst aus. Es bedeutet aber auch einen Fortschritt in der Richtung auf den Unitarismus: die Verfassung wird vom Reichsvolk unmittelbar errichtet, nicht auf dem Umweg über die Länder und deren Bevölkerung. Dem Bundesstaatscharakter trägt die Eingangsformel überhaupt nicht mehr Rechnung; auch die Wendung „einig in seinen Stämmen" erinnert ja nicht sowohl an die bisherige staatliche als an die ursprüngliche, bei der Territorialbildung vielfach verwischte Stammesgliederung des deut-

schen Volkes. In Wirklichkeit hat übrigens das deutsche Volk die Verfassung sich nicht unmittelbar gegeben, sondern, wie dies Art. 180 richtiger zum Ausdruck bringt, durch die Nationalversammlung, und sie ist auch nicht, wie das in der Schweiz z. B. nötig wäre, durch Volksabstimmung bestätigt worden. Die Verfassung soll dazu dienen, das Reich in Freiheit und Gerechtigkeit zu erneuern. Damit war zum Ausdruck gebracht, daß das alte Reich von 1871 weiter besteht und nur erneuert wird, daß nicht, wie von einigen behauptet wurde, ein ganz neues Rechtssubjekt zur Entstehung gebracht wurde. Es liegt nicht Rechtsnachfolge vor, sondern Rechtskontinuität.

In der Formulierung der Staatszwecke, die in dem Vorspruch angedeutet werden, wie überhaupt in seiner Fassung liegen merkliche Anklänge an das Vorbild der amerikanischen Verfassung von 1787, die mit folgenden Worten eingeleitet wird:

„Wir das Volk der Vereinigten Staaten, von der Absicht beseelt, einen vollkommeneren Bund zu schließen, die Gerechtigkeit aufzurichten, den Frieden im Innern zu sichern, für die gemeinsame Verteidigung Vorsorge zu treffen, die allgemeine Wohlfahrt zu fördern und die Segnungen der Freiheit uns und unseren Nachkommen zu sichern, verordnen und errichten diese Verfassung für die Vereinigten Staaten von Amerika."

Die schweizerische Bundesverfassung beginnt in ihrer Fassung vom 29. Mai 1874 folgendermaßen:

„Im Namen Gottes des Allmächtigen! Die schweizerische Eidgenossenschaft, in der Absicht, den Bund der Eidgenossen zu befestigen, die Einheit, Kraft und Ehre der schweizerischen Nation zu erhalten und zu fördern, hat nachstehende Bundesverfassung angenommen."

In klarer Gliederung behandelt nun die R. V. in einem ersten Hauptteil Aufbau und Aufgaben des Reichs. Von den sechs Abschnitten dieses Teils gelten der Bundesstaatsfrage vor allem der erste Abschnitt, zum großen Teil aber auch der sechste, der von der Reichsverwaltung handelt. Die übrigen Abschnitte betreffen die Organisation der Reichsgewalt. Viel Neues bringt dann der zweite Hauptteil mit seinem ausführlichen System von Grundrechten und Grundpflichten.

Erster Hauptteil: Aufbau und Aufgaben des Reichs.

Erster Abschnitt: Reich und Länder.

Zur Überschrift. Die neue R. V. behielt für den deutschen Gesamtstaat die Bezeichnung Reich bei, obwohl dieses Wort nach der R. V. von 1871 sowohl als nach dem Sprachgebrauch der älteren Zeiten ebenso wie das lateinische Wort Imperium, dem es entspricht,

ein monarchisches, ein Kaiserreich, bedeutet.[1]) Die Glieder des Reichs aber werden nicht mehr Bundesstaaten oder Gliedstaaten genannt wie bisher, sondern Länder. Dies bedeutet sprachlich Anknüpfung zunächst an die Gliederung der bisherigen österreichischen Monarchie in Länder; weiter zurück finden wir diesen Sprachgebrauch aber auch bei dem 1806 untergegangenen alten Reich, von dessen Territorien oder Ländern her die Ausdrücke Landeshoheit, Landesherr, Landesgesetz usw. dann bekanntlich auch auf die Gliedstaaten des Reichs von 1871 angewandt worden waren. In der Vermeidung des Ausdrucks Gliedstaat, der sich noch im zweiten Entwurf zur neuen R. V. gefunden hatte, sollte immerhin eine Abschwächung der Selbständigkeit der Reichsglieder zum Ausdruck gebracht werden. Wir sehen uns dadurch aber nicht gehindert, mit der überwiegenden Meinung den Ländern doch die Staatsqualität und dem Ganzen daher den Charakter des Bundesstaats zuzuerkennen (vgl. über diese Frage noch den Schlußabschnitt).

Art. 1. [Staatsform und Staatsgewalt.][2]) **Das Deutsche Reich ist eine Republik.**

Die Staatsgewalt geht vom Volke aus.

In aller Form legt die R. V. zuvörderst die Staatsform des Reichs fest als Republik, als Freistaat, als Staat mit anderer als monarchischer Spitze.[3])

Der zweite Absatz bedeutet die Festlegung des Grundsatzes der Volkssouveränität, des Grundprinzips der Demokratie. Die jetzige Fassung der Stelle ist gegenüber dem Wortlaut im ersten Ent-

1) Die französische Sprache hat für Reich denn auch nur den Ausdruck empire, gleich Kaiserreich, und um die deutsche Republik nicht als empire bezeichnen zu müssen, sind die auswärtigen Regierungen alsbald dazu übergegangen, im diplomatischen Verkehr unser Reich „le Reich Allemand" zu nennen.

2) Die Überschriften zu den Artikeln gehören nicht zum amtlichen Text der R. V. und sind daher hier in Klammern gesetzt. Sie sind wiedergegeben nach der vom Verfassungsausschuß formulierten und benutzten Fassung (vgl. die Ausgabe der R. V. von Conrad Haußmann, Stuttgart 1919, W. Kohlhammer).

3) Es sei daran erinnert, daß diese Bedeutung des Wortes Republik keineswegs von jeher feststand. Nicht nur bedeutete das lateinische „res publica" Staatswesen oder Gemeinwesen schlechthin, ohne Rücksicht auf die Staatsform, sondern z. B. auch für Kant ist Republik der Staat mit durchgeführter Gewaltenteilung — evtl. auch ein monarchischer — vgl. seine Schrift: Zum ewigen Frieden (1795), 1. Definitivartikel.

wurf, die gelautet hatte: „Alle Staatsgewalt liegt beim deutschen Volk", gewählt, damit der Satz auf Reich wie Länder gleichermaßen bezogen werden könne, ohne die Schlußfolgerung nahezulegen, daß auch die Landesstaatsgewalt bei der Gesamtnation beruhe. Die Formulierung „geht vom Volke aus" statt „liegt beim Volk" verdiente insofern den Vorzug, als sie der in erster Linie repräsentativen Demokratie besser gerecht wird. Mit diesen Worten ist übrigens nur gesagt, daß unter den staatsrechtlich für die Erklärung der Staatsgewalt in Betracht kommenden Faktoren das Volk den Vorrang vor den andern hat, nicht aber, daß das Volk selbst der letzte Urquell aller Staatsgewalt sei; der religiösen Erklärung, daß alle Staatsgewalt von Gott herrührt, ist mit der Bestimmung in Wirklichkeit also nicht vorgegriffen.

Art. 2. [Reichsgebiet.] **Das Reichsgebiet besteht aus den Gebieten der deutschen Länder. Andere Gebiete können durch Reichsgesetz in das Reich aufgenommen werden, wenn es ihre Bevölkerung kraft des Selbstbestimmungsrechts begehrt.**

Entgegen der alten Verfassung läßt die neue eine Aufzählung der Länder, aus denen das Reich besteht (zur Zeit 18, Aufzählung oben S. 32/33), vermissen. Sie wegzulassen empfahl sich allerdings schon deshalb, weil ja mit Veränderungen in dieser Beziehung infolge der Neugliederung des Reichs noch zu rechnen war. Obwohl zur Zeit des Inkrafttretens der Verfassung der Friedensvertrag vom 28. Juni 1919 noch nicht in Kraft war (dies trat erst am 10. Jan. 1920 ein), so sind gemäß Art. 178, II doch die Reichsgrenzen in dem durch den Friedensvertrag bestimmten Umfang anzunehmen. Die Bedeutung des zweiten Satzes, der in erster Linie auf Österreich zielt, liegt darin, daß zu einer Gebietserweiterung von dieser Art nur einfaches R. G., nicht Verfassungsänderung nötig ist.

Art. 3. [Reichsfarben und Handelsflagge.] **Die Reichsfarben sind schwarz-rot-gold. Die Handelsflagge ist schwarz-weiß-rot mit den Reichsfarben in der inneren oberen Ecke.**

Dieser meistumstrittenen Bestimmung der ganzen Reichsverfassung gilt es dadurch gerecht zu werden, daß wir in aller Ruhe ihre Entstehung und ihre Auswirkungen untersuchen.

Schwarz-Weiß-Rot sind bekanntlich die Farben des unter Preußen geeinigten Kaiserreichs gewesen, das 1867 und 1871 unter Ausschluß Österreichs vorbereitet und gegründet worden ist; sie wurden von Bismarck 1867 aus dem Schwarz-Weiß Preußens und dem Weiß-Rot Brandenburgs (zugleich der hansischen Städte) zusammengestellt, man kann sie also als die großpreußischen Farben bezeichnen. Schwarz-Rot-Gold waren die Farben der deutschen Burschenschaften und der

von ihnen so eifrig geförderten großdeutschen, also Österreich mitumfassenden Einheitsbestrebungen vor 1848; sie sollten die Farben der in der Paulskirche geplanten Reichsgründung sein und verschwanden in der Folge nach deren Scheitern.[1])

In der Nationalversammlung von 1919 hat nun eine schwache Mehrheit, gebildet aus den Linksparteien und einem Teil der Mittelparteien, es für das Richtige gehalten, die Erneuerung des Reichs, von der die Verfassung in ihrer Einleitung spricht, auch durch den Wechsel der Reichsfarben der ganzen Welt äußerlich kundzugeben. Das war an sich durchaus nicht unverständlich, wenn man bedenkt, daß Frankreich seinerzeit in der Großen Revolution sich seine jetzige Trikolore geschaffen, daß auch Rußland und das neue Österreich nach dem Weltkrieg dem Wechsel der Staatsform durch neue Farben Rechnung getragen haben. Die gewählten Farben hatten außerdem den Vorteil, den Anschluß Österreichs und damit die Verwirklichung des alten großdeutschen Ideals, mit dem zunächst ohne weiteres als sicher gerechnet wurde, zum Ausdruck zu bringen.

Aber die gegenteilige Meinung, die es für richtig hielt, den Farben treu zu bleiben, unter denen das neue Deutsche Reich ins Leben getreten war und sich machtvoll entfaltet hatte, ist von Anfang an auch in der Nationalversammlung sehr stark vertreten gewesen. Sie konnte für sich u. a. einen wichtigen praktischen Gesichtspunkt ins Feld führen: daß im Seeverkehr, wo die Entfaltung der Flagge ja eine besonders wichtige Funktion hat, Schwarz-Weiß-Rot den Vorzug besonders guter Erkennbarkeit für sich hat. Das wurde auch von der Gegenseite zugegeben, und so war das Ergebnis des Meinungsstreits der Kompromiß, den Art. 3 darstellt, auf Grund dessen wir also seit der neuen Reichsverfassung zwei Flaggen haben — etwas Einzigartiges und von vornherein recht Unglückliches.

In der Folge hat sich dann bei einem erheblichen Teil des Volks mit der Veränderung unseres politischen Denkens ein gewisser Wandel auch in der Auffassung der Flaggenfrage vollzogen. Je mehr wir uns vom tiefsten Elend der Niederlage erholten und je länger wir die Erfahrung machten, daß an der neuen Staatsordnung nicht alles gut und an der alten nicht alles so schlecht war wie in den ersten Monaten nach dem Zusammenbruch angenommen, desto mehr verloren die Gründe für den Flaggenwechsel an Gewicht. Wir wir nach den Überschwenglichkeiten und dem übertriebenen Neuerungseifer der ersten Zeit nach dem Umsturz in so manchem anderen wieder mehr auf be-

1) Vgl. E. Zechlin, Schwarz-Rot-Gold und Schwarz-Weiß-Rot in Geschichte und Gegenwart. 1926.

währte frühere Einrichtungen zurückgriffen, so nahmen auch die Sympathien für die früheren Reichsfarben wieder zu. Viele Anhänger der neuen Staatsform glaubten es dieser nun allerdings schuldig zu sein, die neuen Reichsfarben unbedingt zu verteidigen, und so hat sich die Flaggenfrage schließlich zu einer Sache des innerpolitischen Gegensatzes entwickelt, was im Ergebnis höchst bedauerlich ist. Während für andere Völker das Hissen der Flagge im Inland und Ausland das Symbol der Einigung, der Überbrückung aller Gegensätze ist, ist es nun für uns das Signal zum Streit, der bei Kongressen im Inland und Ausland in höchst schädlicher Weise zutage tritt und vielfach die Wirkung hat, daß das Flaggen in den Reichsfarben überhaupt vermieden wird (was Ausländern sehr auffällt).

Es ist nachgerade Zeit, daß diesem nicht erträglichen Zustand ein Ende gemacht und die Flaggenfrage wirklich gelöst wird. Niemand denkt daran, das Schwarz-Weiß-Rot, das sich als Handelsflagge in der Tat bewährt und das von unserer wieder aufblühenden Handelsmarine jetzt zu neuen Ehren gebracht ist, wieder abzuschaffen. Diese Flagge kennzeichnet die deutschen Schiffe auf dem Rhein, unter ihr fährt der Deutsche auf deutschen Schiffen in überseeische Länder — wenn er aber drüben ankommt, soll er sie auf den deutschen Konsulaten und Gesandtschaften nicht vorfinden dürfen. Das hat sich als so mißlich erwiesen, daß die Regierung sich veranlaßt sah, durch eine Flaggenverordnung vom 2. Mai 1926 anzuordnen, daß die deutschen Auslandsvertretungen neben der schwarz-rot-goldenen Inlandsflagge auch die schwarz-weiß-rote Handelsflagge mit der schwarz-rot-goldenen Gösch führen sollen. Diese Verordnung hat aber den Flaggenstreit von neuem entfacht. Es ist zu hoffen, daß er durch Schaffung einer Einheitsflagge bald gelöst wird, die wirklich geeignet ist, das ganze Volk im Inland und Ausland zu einen.

Solange wir die jetzigen zwei Flaggen haben, sei betont, daß eine rechtliche Pflicht, nur in den offiziellen Reichsfarben zu flaggen, wohl für Behörden, nicht aber für Privatpersonen besteht, welch letztere überhaupt nie verpflichtet sind, zu flaggen. Mit den alten Farben oder mit der jetzigen offiziellen Handelsflagge zu flaggen, kann aber jedenfalls auch nicht verboten werden — es sei denn, daß dies vorübergehend wegen starker politischer Erregung sich einmal als notwendig erweisen sollte.

Art. 4. [Völkerrecht.] **Die allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts gelten als bindende Bestandteile des deutschen Reichsrechts.**

Der Artikel soll nicht allgemein sagen, daß wir die verpflichtende Natur des Völkerrechts anerkennen — das besonders auszusprechen, hatten wir denn doch nicht nötig, wenn wir auch zugeben müssen, daß

wir dem Völkerrecht viel zu wenig Bedeutung zugemessen hatten, sondern die Bestimmung nimmt Stellung zu einer besonderen völkerrechtlichen Streitfrage, der nämlich, ob das Völkerrecht nur den Staat verpflichtet oder auch unmittelbar die einzelnen Staatsbürger; und das letztere, das natürlich eine weitergehende Anerkennung des Völkerrechts bedeutet und bisher schon im englischen und amerikanischen Recht anerkannt, bei uns aber abgelehnt war, wird nun auch von uns bejaht unter Beschränkung allerdings auf die allgemein — also namentlich auch vom Deutschen Reich — anerkannten Regeln des Völkerrechts. Der Satz gilt, wenn auch nicht ausschließlich, so doch in erster Linie für die nicht durch Verträge, sondern gewohnheitsrechtlich entstandenen Sätze des Völkerrechts. Was die praktische Anwendung des Art. 4 betrifft, so hat unter Berufung auf ihn das Reichsgericht (Entsch. in Zivilsachen, Bd. 103, S. 274) die schon früher von ihm vertretene Auffassung erneut ausgesprochen, daß gegen ausländische Staaten wegen privatrechtlicher Ansprüche vor deutschen Gerichten nicht geklagt werden kann; der Reichsfinanzhof (Entsch. Bd. 7, S. 98) hat die Ungültigkeit eines Eingriffs der Besatzungsmächte in die deutsche Zollgesetzgebung dargetan.

Art. 5. [Ausübung der Staatsgewalt.] **Die Staatsgewalt wird in Reichsangelegenheiten durch die Organe des Reichs auf Grund der Reichsverfassung, in Landesangelegenheiten durch die Organe der Länder auf Grund der Landesverfassungen ausgeübt.**

In diesem Artikel, der von einer Staatsgewalt in Landesangelegenheiten spricht, kann man eine bedeutsame Anerkennung der Staatsqualität der Länder sehen, da ihnen eine eigene Staatsgewalt vom Reiche zuerkannt wird, ohne daß diese von der Reichsgewalt abgeleitet würde. Er enthält ferner eine Bindung aller Staatsgewalt im Reich wie in den Ländern an die verfassungsmäßigen Grundlagen. Nur mittelbar und leider nicht mit wünschenswerter Deutlichkeit stützt er den weiteren Satz, der das Wesen der gesetzmäßigen Verwaltung und damit ein Kernstück des modernen Rechtsstaats ausmacht, daß die Staatsgewalt bei ihrem Vorgehen im Einzelfall immer eine gesetzliche Grundlage haben muß, ein Satz, den die neue österreichische Bundesverfassung von 1920 mit der Bestimmung festlegt: „Die gesamte staatliche Verwaltung darf nur auf Grund der Gesetze ausgeübt werden" (Art. 18).

Vorbemerkung zu Art. 6—15 (Zuständigkeitsverteilung und Reichsaufsicht). Da das Reich anerkanntermaßen nur die Zuständigkeiten hat, die ihm die Reichsverfassung ausdrücklich zuweist — dieser Satz ist eine Anwendung des eben be-

sprochenen Art. 5 —, so mußte jede Materie namentlich aufgezählt werden, die das Reich sollte gesetzlich regeln können. Diese Zuweisungen sind hinsichtlich der Gesetzgebung durch die Art. 6 bis 11 erfolgt. Der größte Katalog ist der des Art. 7, der dem Art. 4 der bisherigen R. V. im wesentlichen entspricht und das Gebiet umschreibt, auf dem auch nach der n. R. V., solange die Materie nicht erschöpfend reichsrechtlich geregelt ist, Reichs- und Landesgesetzgebung konkurrieren. Daneben gibt es, wie ebenfalls schon bisher, ein Gebiet ausschließlicher Gesetzgebung des Reichs, das in Art. 6 umschrieben ist. Während Art. 8 logisch den Fällen des Art. 7 gleichsteht, bringen neue Arten von Reichszuständigkeit die Art. 9—11 mit der Bedarfs- und Grundsatzgesetzgebung, die übrigens beide Unterarten der konkurrierenden Gesetzgebung sind. Art. 12 legt den Unterschied zwischen ausschließlicher und konkurrierender Gesetzgebung fest.

Für die weiten Gebiete, welche die Art. 6—11 irgendwie der Reichsgesetzgebung zuweisen, gilt nach Art. 15, daß sie auch der Aufsicht des Reichs unterstehen, und zwar ohne Rücksicht darauf, ob dieses von seiner Gesetzgebungsbefugnis schon Gebrauch gemacht hat oder nicht. Dagegen ist die Ausführung der Reichsgesetze nach der Regel des Art. 14 nicht grundsätzlich Sache des Reichs, sondern es spricht die Vermutung dafür, daß sie den Landesbehörden zusteht. Für einen immer noch sehr großen Teil der gesamten Gesetzgebungsmaterien gilt damit wieder das, was nach Art. 4 der a. R. V. Normalverhältnis war: das Reich hat die Gesetzgebung und Aufsicht, die Länder die Ausführung. Als zweites Gebiet ist ebenso wie früher dasjenige zu bezeichnen, wo das Reich nicht nur die Gesetzgebung, sondern auch die Ausführung hat. Dieses Gebiet, zu dem bisher das Auswärtige, die Reichsmarine und die Reichspost (ferner die Kolonien und Elsaß-Lothringen) gehörten, ist jetzt wesentlich vergrößert durch Übernahme der Bahnen und Wasserstraßen und namentlich auch der Reichssteuern in Reichsverwaltung. Das dritte Gebiet ist dasjenige, auf dem das Reich weder die Gesetzgebung noch die Verwaltung hat; aber dieses Gebiet, zu dem bisher Kirche und Schule, das Landesfinanzwesen einschließlich der Kommunalverwaltung, überhaupt die Organisation der allgemeinen Landesverwaltung und auch ein beträchtlicher Teil des materiellen inneren Verwaltungsrechts (z. B.

fast das ganze Agrarrecht) gehörte, ist durch die Grundsatzgesetzgebung des Reichs gemäß Art. 10 und die Erweiterungen, welche Art. 7—9 bringen, ganz wesentlich eingeengt.

Art. 6. [Ausschließliche Reichsgesetzgebung.] **Das Reich hat die ausschließliche Gesetzgebung über: 1. die Beziehungen zum Ausland; 2. das Kolonialwesen; 3. die Staatsangehörigkeit, die Freizügigkeit, die Ein- und Auswanderung und die Auslieferung; 4. die Wehrverfassung; 5. das Münzwesen; 6. das Zollwesen sowie die Einheit des Zoll- und Handelsgebiets und die Freizügigkeit des Warenverkehrs; 7. das Post- und Telegraphenwesen einschließlich des Fernsprechwesens.**

Sachlich neu ist an dieser Aufzählung nur die Einbeziehung der Einwanderung und der Auslieferung (Ziff. 3). Der Katalog der ausschließlichen Reichsgesetzgebungsmaterialien wird sich mit der Zeit erweitern dadurch, daß das Reich andere Materien *erschöpfend* regelt, die zunächst unter Art. 7 fallen. Es gibt ferner noch Vorbehalte für nur reichsrechtliche Regelung in den Grundrechten (vgl. Art. 117 und 165, Abs. 6) und außerdem einen Kreis von Materien, die, ohne in der R. V. aufgezählt zu sein, *der Natur der Sache nach* zur Reichszuständigkeit gehören, so namentlich alle Reichsverfassungsangelegenheiten und die Organisation der Reichsbehörden.

Art. 7. [Reichsgesetzgebung neben Landesgesetzgebung.] **Das Reich hat die Gesetzgebung über: 1. das bürgerliche Recht; 2. das Strafrecht; 3. das gerichtliche Verfahren einschließlich des Strafvollzugs sowie die Amtshilfe zwischen Behörden; 4. das Paßwesen und die Fremdenpolizei; 5. das Armenwesen und die Wandererfürsorge; 6. das Presse-, Vereins- und Versammlungswesen; 7. die Bevölkerungspolitik, die Mutterschafts-, Säuglings-, Kinder- und Jugendfürsorge; 8. das Gesundheitswesen, das Veterinärwesen und den Schutz der Pflanzen gegen Krankheiten und Schädlinge; 9. das Arbeitsrecht, die Versicherung und den Schutz der Arbeiter und Angestellten sowie den Arbeitsnachweis; 10. die Einrichtung beruflicher Vertretungen für das Reichsgebiet; 11. die Fürsorge für Kriegsteilnehmer und ihre Hinterbliebenen; 12. das Enteignungsrecht; 13. die Vergesellschaftung von Naturschätzen und wirtschaftlichen Unternehmungen sowie die Erzeugung, Herstellung, Verteilung und Preisgestaltung wirtschaftlicher Güter für die Gemeinwirtschaft; 14. den Handel, das Maß- und Gewichtswesen, die Ausgabe von Papiergeld, das Bankwesen sowie das Börsenwesen; 15. den Verkehr mit Nahrungs- und Genußmitteln sowie mit Gegenständen des täglichen Bedarfs; 16. das Gewerbe und den Bergbau; 17. das Versicherungswesen; 18. die Seeschiffahrt, die Hochsee- und die Küstenfischerei; 19. die Eisenbahnen, die Binnenschiffahrt, den Verkehr mit Kraftfahrzeugen zu Lande, zu Wasser und in der Luft, sowie den Bau von Landstraßen, soweit es sich um den allgemeinen Verkehr und die Landesverteidigung handelt; 20. das Theater- und Lichtspielwesen.**

Neu sind in dieser Bestimmung gegenüber der entsprechenden des Art. 4 a. R. V. vor allem die großen Gegenstände der Ziff. 7 und 10, sowie das Enteignungsrecht und das Bergrecht (Ziff. 12 und 16). Indes sind auf den beiden letzteren Gebieten grundsätzliche Neuregelungen seitens des Reichs bis jetzt nicht ergangen; die einschlägigen L. G. bleiben überall, wo dies der Fall ist, nach Art. 12 vorerst in Kraft, und es können sogar neue ergehen (konkurrierende Landesgesetzgebung).

Art. 8. [Reichsabgabengesetzgebung.] **Das Reich hat ferner die Gesetzgebung über die Abgaben und sonstigen Einnahmen, soweit sie ganz oder teilweise für seine Zwecke in Anspruch genommen werden. Nimmt das Reich Abgaben oder sonstige Einnahmen in Anspruch, die bisher den Ländern zustanden, so hat es auf die Erhaltung und Lebensfähigkeit der Länder Rücksicht zu nehmen.**

Der Artikel stellt nur eine Fortsetzung von Art. 7 dar, von dem er lediglich aus äußeren Gründen getrennt wurde; weitere verfassungsrechtliche Grundlagen des Reichssteuerrechts bilden die Art. 11, 14 und 83. Der zweite Satz des Art. 8 hat trotz der Befehlsform im wesentlichen doch nur den Wert eines guten Vorsatzes, der bis jetzt nicht sehr gehalten worden ist.

Art. 9. [Bedarfsgesetzgebung des Reichs.] **Soweit ein Bedürfnis für den Erlaß einheitlicher Vorschriften vorhanden ist, hat das Reich die Gesetzgebung über: 1. die Wohlfahrtspflege; 2. den Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit.**

Die beiden hier erwähnten Materien gehörten bisher zur unumstrittenen Domäne der Landesgesetzgebung, umfaßt doch die zweite das ganze große Gebiet der Polizei. Obwohl nun ihre Zuweisung an den Reichsgesetzgeber von dem Erfordernis eines besonderen Bedürfnisses nach einheitlicher Regelung abhängig gemacht ist, so gibt dieser Art. 9 doch — schon wegen der mit ihm gegebenen höchst bedeutsamen Erweiterung des Reichsaufsichtsrechts (vgl. Art. 15) — sehr wichtige Möglichkeiten für eine Entfaltung der Reichsgesetzgebung auf dem ganzen Gebiet der inneren Verwaltung. Die wichtige Reichsfürsorgeverordnung vom 13. Febr. 1924 und das Reichskriminalpolizeigesetz vom 21. Juli 1922 zeigen, daß von diesen Möglichkeiten auch wirklich Gebrauch gemacht wird.

Art. 10. [Reichsgesetzliche Aufstellung von Grundsätzen.] **Das Reich kann im Wege der Gesetzgebung Grundsätze aufstellen für: 1. die Rechte und Pflichten der Religionsgesellschaften; 2. das Schulwesen einschließlich des Hochschulwesens und das wissenschaftliche Büchereiwesen; 3. das Recht der Beamten aller öffentlichen Körperschaften; 4. das Bodenrecht, die Bodenverteilung, das Ansiedlungs- und Heimstättenwesen, die Bindung des Grundbesitzes, das Wohnungswesen und die Bevölkerungsverteilung; 5. das Bestattungswesen.**

Im Gegensatz zu Art. 9 ist die Zuständigkeit des Reichsgesetzgebers nach Art. 10 und 11 nicht beschränkt hinsichtlich des Umfangs der Materie, sondern gewissermaßen hinsichtlich der Intensität der Regelung: das Reich soll hier nur Grundsätze, nur Richtlinien erlassen können, nicht auch die Einzelheiten selbst regeln. Diese Grundsätze können aber Reichsgesetze im gewöhnlichen Sinne, d. h. unmittelbar für die Staatsbürger verbindliche Normen, nicht etwa nur Direktiven für die Landesgesetzgebungen sein. Man spricht von solchen Gesetzen als „Reichsrahmengesetz". Solche Richtlinien sind nun für die meisten der in Art. 10 aufgezählten Materien sofort von der Verfassung selbst unter den Grundrechten und -pflichten erlassen worden, und zwar zu Ziff. 1 die Art. 137—139, zu Ziff. 2 die Art. 142—150, zu Ziff. 3 die Art. 128—132, zu Ziff. 4 Art. 155. Übrigens ist von der Verfassung noch ein weiteres Gebiet für solche reichsrechtlichen Richtlinien stillschweigend in Anspruch genommen worden: für die Landesverfassungen sind zwingende Normen von großer Bedeutung aufgestellt in den Art. 17 und 37—39; vgl. ferner Art. 15, Abs. 2, wo reichsrechtliche Richtlinien für die Ausführung von Reichsgesetzen vorgesehen sind, deren Durchführung im allgemeinen Sache der Landesbehörde ist.

Art. 11. [Reichsgesetzliche Aufstellung von Grundsätzen für Landesabgaben.] **Das Reich kann im Wege der Gesetzgebung Grundsätze über die Zulässigkeit und Erhebungsart von Landesabgaben aufstellen, soweit sie erforderlich sind, um 1. die Schädigung der Einnahmen oder der Handelsbeziehungen des Reichs, 2. Doppelbesteuerungen, 3. übermäßige oder verkehrshindernde Belastung der Benutzung öffentlicher Verkehrswege und Einrichtungen mit Gebühren, 4. steuerliche Benachteiligungen eingeführter Waren gegenüber den eigenen Erzeugnissen im Verkehre zwischen den einzelnen Ländern und Landesteilen oder 5. Ausfuhrprämien auszuschließen oder wichtige Gesellschaftsinteressen zu wahren.**

Wichtige Richtlinien im Sinne des Art. 11 enthält nunmehr das Finanzausgleichsgesetz vom 23. Juni 1923/16. Mai 1926.

Art. 12. [Vorläufige Landesgesetzgebung.] **Solange und soweit das Reich von seinem Gesetzgebungsrechte keinen Gebrauch macht, behalten die Länder das Recht der Gesetzgebung. Dies gilt nicht für die ausschließliche Gesetzgebung des Reichs.**

Gegen Landesgesetze, die sich auf Gegenstände des Artikel 7 Ziffer 13 beziehen, steht der Reichsregierung, sofern dadurch das Wohl der Gesamtheit im Reiche berührt wird, ein Einspruchsrecht zu.

Der erste Absatz stellt, vielleicht überflüssigerweise, ausdrücklich fest, was sich aus den Begriffen konkurrierende und ausschließliche Gesetzgebung eigentlich von selbst ergibt. Der zweite Absatz eröffnet einen besonderen Weg, um die Reichsinteressen gegenüber den Ländern geltend zu machen, indem er vorsieht, daß einem Landesgesetz nicht durch

einen Akt der Reichsgesetzgebung, sondern der Reichsregierung entgegengetreten wird. Dieses Mittel zielt hier auf den Fall bedenklicher Sozialisierungsexperimente der Länder ab. Welche Rechtswirkungen dieser Einspruch der Reichsregierung haben soll, was für ein Verfahren sich weiter an ihn anschließt, ist nicht gesagt und braucht hier auch nicht näher untersucht zu werden, da der Fall des Art. 12 bis jetzt nicht praktisch geworden ist.

Art. 13. [Reichsrecht und Landesrecht.] **Reichsrecht bricht Landesrecht. Bestehen Zweifel oder Meinungsverschiedenheiten darüber, ob eine landesrechtliche Vorschrift mit dem Reichsrecht vereinbar ist, so kann die zuständige Reichs- oder Landeszentralbehörde nach näherer Vorschrift eines Reichsgesetzes die Entscheidung eines obersten Gerichtshofes des Reichs anrufen.**

Der Satz, daß das Reichsrecht dem Landesrecht vorgehen muß, ist einer der Grundpfeiler eines jeden Bundesstaatrechts und wird von der neuen R. V. nun etwas eigenartigerweise in der Form eines alten Rechtssprichworts gebracht.

Die ausschließende Wirkung des Reichsgesetzes, die sich nur auf den Gebieten der konkurrierenden Reichsgesetzgebung (vgl. oben Vorbemerkung zu Art. 6—12) so entfalten kann, geht dabei so weit, als die Regelung des Reichsgesetzes erschöpfend sein will. Wie weit das der Fall ist, kann manchmal streitig sein. Beispielsweise wird aus dem Schweigen des Reichsstrafgesetzbuchs über die Strafbarkeit des Konkubinats teils der Schluß gezogen, daß dieser Tatbestand im Deutschen Reich nicht strafbar sein soll, weil die Sittlichkeitsdelikte im Strafgesetzbuch erschöpfend geregelt sind, teils wird das letztere nicht anerkannt und daher die Zulässigkeit landesrechtlicher Strafbestimmungen gegen das Konkubinat behauptet.

Abs. 2 bringt eine interessante Neuerung. Die Frage, ob eine landesrechtliche Norm mit dem Reichsrecht vereinbar sei, konnte bisher überhaupt nur vor ein richterliches Forum gebracht werden, wenn sie Vorfrage in einem (Zivil-, Straf- oder Verwaltungs-) Prozeß wurde, dessen Entscheidung von ihrer Beurteilung abhing. Von der Rechtskraft der Urteilsgründe wurde die Entscheidung dieser Vorfrage dann nicht erfaßt, sie konnte also immer wieder anders beurteilt werden. Dem beugt Art. 13, Abs. 2 jetzt vor. Er eröffnet ein Verfahren, das auch den Vorzug hat, daß solche Streitfragen sofort, wenn sie auftauchen, nicht erst, wenn zufällig ein Prozeß dazu Anlaß gibt, entschieden werden. Das hier verheißene Gesetz ist ergangen am 8. April 1920 (RGBl. 1920, S. 510) und erklärt das Reichsgericht (nicht, wie man hätte erwarten mögen, den Staatsgerichtshof) für zuständig in solchen Fragen. Für den ganz ähnlichen Fall des § 7 des Finanz-

ausgleichsgesetzes von 1923/26 (Unvereinbarkeit eines Landes- oder Gemeindesteuergesetzes mit dem Reichssteuerrecht [vergleiche Art. 11]) ist zweckmäßigerweise der Reichsfinanzhof für zuständig erklärt. Diese beiden höchsten Gerichtshöfe treffen ihre Entscheidung in solchen Fällen in Form eines Beschlusses, dem vom Gesetz ausdrücklich Gesetzeskraft beigelegt ist, der also wie eine maßgebende Auslegung (authentische Interpretation) wirkt. Er wird denn auch (ohne Gründe) im RGBl. veröffentlicht. Das Reichsgericht hat schon mehrere Entscheidungen dieser Art zu fällen gehabt, in denen es schulrechtliche Bestimmungen in Gesetzen von Sachsen, Hamburg und Bremen, die den Religionsunterricht alsbald abschaffen wollten (vgl. unten Art. 146 und 174), als mit der Verfassung in Widerspruch stehend erklärte.

Art. 14. [Ausführung der Reichsgesetze.] **Die Reichsgesetze werden durch die Landesbehörden ausgeführt, soweit nicht die Reichsgesetze etwas anderes bestimmen.**

Grundsatz ist, wie unter der früheren R.V., daß das Reich seine Gesetze nicht selbst ausführt, sondern dies den Ländern überläßt; dementsprechend werden z. B. die Justizgesetze, aber auch die Gewerbeordnung, Reichsversicherungsordnung usw. von Landesbehörden ausgeführt. Aber von diesem Grundsatz sind Ausnahmen gemacht nicht nur durch die Verfassung selbst, die reichseigene Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der Post, Bahn, Wasserstraßen und der Zölle und Verbrauchssteuern vorsieht, sondern weitergehend auch (durch einfaches Reichsgesetz, das ja genügen soll!) für die Finanzverwaltung, die durch die Reichsabgabenordnung vom 13. Dez. 1919 ganz an Reichsbehörden übertragen ist.

Art. 15. [Reichsaufsicht in den Ländern.] **Die Reichsregierung übt die Aufsicht in den Angelegenheiten aus, in denen dem Reiche das Recht der Gesetzgebung zusteht.**

Soweit die Reichsgesetze von den Landesbehörden auszuführen sind, kann die Reichsregierung allgemeine Anweisungen erlassen. Sie ist ermächtigt, zur Überwachung der Ausführung der Reichsgesetze zu den Landeszentralbehörden und mit ihrer Zustimmung zu den unteren Behörden Beauftragte zu entsenden.

Die Landesregierungen sind verpflichtet, auf Ersuchen der Reichsregierung Mängel, die bei der Ausführung der Reichsgesetze hervorgetreten sind, zu beseitigen. Bei Meinungsverschiedenheiten kann sowohl die Reichsregierung als die Landesregierung die Entscheidung des Staatsgerichtshofs anrufen, soweit nicht durch Reichsgesetz ein anderes Gericht bestimmt ist.

Die Reichsaufsicht war in der a. R.V. etwas dürftig geregelt. Die bei ihr sich ergebenden Fragen sind dann sehr gründlich untersucht worden in dem hochbedeutenden Werk von Triepel, Die Reichsaufsicht, 1917. Unter teilweiser Verwertung seiner Ergebnisse ist hier

nun die Frage etwas eingehender geregelt. Abs. 1 umschreibt den Umfang der Reichsaufsicht, und zwar in Klärung einer bisherigen Streitfrage dahin, daß sie eben soweit reicht wie die Gesetzgebungskompetenz des Reichs, ohne Rücksicht darauf, ob von ihr schon Gebrauch gemacht ist oder nicht. Die Reichsaufsicht wird sich aber in diesen beiden Fällen verschieden gestalten. Soweit Reichsgesetze ergangen sind, ist das Aufsichtsrecht von ihrem Inhalt abhängig („abhängige Aufsicht"); sie hat dann zum Ziel die Prüfung der Frage, ob die Reichsgesetze richtig ausgeführt werden, sie ist ihrem Wesen nach also Rechtskontrolle. Wo dagegen Reichsgesetze nicht ergangen sind, ist die Aufsicht freier („selbständige Aufsicht"); sie wird darauf achten, ob nicht durch gesetzgeberische oder Verwaltungsakte der Länder die Interessen des Reichs beeinträchtigt werden (nicht etwa nur ob die Reichsverfassung verletzt wird). Sie wird namentlich auch Material für die Beurteilung der Frage sammeln, ob ein Eingreifen des Reichsgesetzgebers nun angezeigt erscheint.

Abs. 2 gibt zwei wichtige Mittel für die Ausübung der (abhängigen) Reichsaufsicht an die Hand: den Erlaß von allgemeinen Anweisungen (also nicht von Verfügungen für den Einzelfall) und die Entsendung besonderer Reichsbeauftragten. Letztere können aber ohne Zustimmung der Landeszentralbehörde nicht zu den unteren Verwaltungsbehörden gesandt werden. Damit ist der wichtige Grundsatz gewahrt, daß sich die Reichsaufsicht gegen die Länder als solche richtet, nicht gegen ihre Behörden. Bemerkenswert ist, daß an der Ausübung der Reichsaufsicht weder der Reichspräsident noch der Reichsrat beteiligt ist.

Abs. 3 umschreibt die Wirkung des Eingreifens kraft der Reichsaufsicht. Es ist sehr bemerkenswert, daß Meinungsverschiedenheiten zwischen dem Reich und einem Land, die bei ihr hervortreten, nicht vom Reich durch überlegenen Befehl beseitigt werden, sondern daß auch in diesem Fall das Reich sich der Entscheidung eines unparteiischen Gerichts unterwirft. Man ersieht aus dieser Stelle, daß im Bundesstaat Oberstaat und Gliedstaat in wichtigen Beziehungen im Verhältnis der Gleichordnung stehen. Belege dafür bieten ja auch Art. 13, Abs. 2 und Art. 19.

Art. 16. [Reichsbeamte in den Ländern.] **Die mit der unmittelbaren Reichsverwaltung in den Ländern betrauten Beamten sollen in der Regel Landesangehörige sein. Die Beamten, Angestellten und Arbeiter der Reichsverwaltung sind auf ihren Wunsch in ihren Heimatgebieten zu verwenden, soweit dies möglich ist und nicht Rücksichten auf ihre Ausbildung oder Erfordernisse des Dienstes entgegenstehen.**

Als Gegengewicht gegen den Unitarismus, den der Übergang von Bahnen und Wasserstraßen sowie der Steuerverwaltung auf

das Reich fördert, ist hier ein unserem Recht bisher fremdes Heimatprinzip (zu beachten: Heimatgebiet, nicht Heimatstaat!) festgelegt, das teils den Ländern, teils den Beamten selbst gewisse Ansprüche verleiht. Als echte Rechtsansprüche können sie allerdings mit Rücksicht auf die nicht eigentlich zwingende Fassung des Gebots („soll" — „soweit möglich") weder im einen noch im andern Fall anerkannt werden. Immerhin könnten wegen Verletzung dieser Vorschrift die Landesregierungen (nicht auch die einzelnen Beamten) gemäß Art. 19 wohl den Staatsgerichtshof anrufen.

Bei der Übertragung der Reichsbahnverwaltung auf die Reichsbahngesellschaft durch das Gesetz vom 30. Aug. 1924 ist (durch dessen § 21) für Wahrung dieses „landsmannschaftlichen" Grundsatzes Sorge getragen worden, der sich auch in Art. 79 und dementsprechend im Reichswehrgesetz vom 23. März 1921 erwähnt findet.

Art. 17. [Verfassung der Länder.] **Jedes Land muß eine freistaatliche Verfassung haben. Die Volksvertretung muß in allgemeiner, gleicher, unmittelbarer und geheimer Wahl von allen reichsdeutschen Männern und Frauen nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt werden. Die Landesregierung bedarf des Vertrauens der Volksvertretung.**

Die Grundsätze für die Wahlen zur Volksvertretung gelten auch für die Gemeindewahlen. Jedoch kann durch Landesgesetz die Wahlberechtigung von der Dauer des Aufenthalts in der Gemeinde bis zu einem Jahre abhängig gemacht werden.

Im Gegensatz zur a. R. V. verzichtet die neue nicht darauf, für die Staats- und Regierungsform der Reichsglieder und bei den Gemeinden wenigstens für das Wahlrecht bindende Grundsätze aufzustellen. Damit ist Art. 17 zu einer für das Verhältnis des Reichs zu den Ländern sehr wesentlichen Norm geworden. Er verlangt überall eine republikanische demokratische Ausgestaltung des Staatswesens und macht ebenso wie irgendwelches aristokratische oder plutokratische System auch die Räterepublik unmöglich, in der ja auch das Wahlrecht zugunsten der Vorrechte einer Klasse Einschränkungen erleidet. über die Art der Bestellung der Regierung sagt Abs. 1 nichts absolut Bindendes. Wie unsere Länderverfassungen tatsächlich ausgestaltet sind, darüber ist oben S. 32/33 berichtet.

Abs. 2 gilt nur für Gemeinden im engeren Sinne, also nicht für die höheren Kommunalverbände.

Art. 18. [Umgestaltung der Länder.] **Die Gliederung des Reichs in Länder soll unter möglichster Berücksichtigung des Willens der beteiligten Bevölkerung der wirtschaftlichen und kulturellen Höchstleistung des Volkes dienen. Die Änderung des Gebiets von Ländern und die Neubildung von Ländern innerhalb des Reichs erfolgen durch verfassungsänderndes Reichsgesetz.**

Stimmen die unmittelbar beteiligten Länder zu, so bedarf es nur eines einfachen Reichsgesetzes.

Ein einfaches Reichsgesetz genügt ferner, wenn eines der beteiligten Länder nicht zustimmt, die Gebietsänderung oder Neubildung aber durch den Willen der Bevölkerung gefordert wird und ein überwiegendes Reichsinteresse sie erheischt.

Der Wille der Bevölkerung ist durch Abstimmung festzustellen. Die Reichsregierung ordnet die Abstimmung an, wenn ein Drittel der zum Reichstag wahlberechtigten Einwohner des abzutrennenden Gebiets es verlangt.

Zum Beschluß einer Gebietsänderung oder Neubildung sind drei Fünftel der abgegebenen Stimmen, mindestens aber die Stimmenmehrheit der Wahlberechtigten erforderlich. Auch wenn es sich nur um Abtrennung eines Teiles eines preußischen Regierungsbezirkes, eines bayerischen Kreises oder in anderen Ländern eines entsprechenden Verwaltungsbezirkes handelt, ist der Wille der Bevölkerung des ganzen in Betracht kommenden Bezirkes festzustellen. Wenn ein räumlicher Zusammenhang des abzutrennenden Gebiets mit dem Gesamtbezirke nicht besteht, kann auf Grund eines besonderen Reichsgesetzes der Wille der Bevölkerung des abzutrennenden Gebiets als ausreichend erklärt werden.

Nach Feststellung der Zustimmung der Bevölkerung hat die Reichsregierung dem Reichstag ein entsprechendes Gesetz zur Beschlußfassung vorzulegen.

Entsteht bei der Vereinigung oder Abtrennung Streit über die Vermögensauseinandersetzung, so entscheidet hierüber auf Antrag einer Partei der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich.]

Nachdem es in den ersten Wochen nach der Revolution geschienen hatte, als sollte auf Grund eines schrankenlosen Selbstbestimmungsrechts auch der kleinsten Volksteile überhaupt kein Grenzpfahl innerhalb Deutschlands an seiner Stelle bleiben, nachdem damals die Staatsgründungs- und Umgründungspläne kein Ende nehmen wollten, hat sich in der Folge die Kraft der bisherigen Staatsverbände, vor allem auch Preußens, als allerwichtigster Faktor für die Gliederung des Reichs erwiesen und waren Mitte 1919 die Landesregierungen, vor allem auch die preußische wieder soweit erstarkt, daß sie allem, was nach Loslösungsbestrebungen aussah, heftigen Widerstand entgegenstellten und jenes Selbstbestimmungsrecht des Volkes ebenso auch wie ein Bestimmungsrecht des Reichs bezüglich seiner Gliederung überhaupt nicht mehr anerkennen wollten. Wegen des Interessenwiderstreits zwischen diesen drei Faktoren — Reich, Staatsregierungen und Bevölkerung der in Frage kommenden Landesteile — wurde Art. 18 der am längsten umstrittene der ganzen Verfassung. Erst am 30. Juli 1919 wurde zwischen dem Staatenausschuß und der Nationalversammlung eine Einigung auf die jetzige Fassung erzielt, die der Sache nach einen vernünftigen Ausgleich darstellt.

Um ihren Inhalt zu erfassen, stellen wir zunächst einmal fest, daß die Bestimmungsgewalt des Reichs über die Gliederung seiner Teile in zweifacher Hinsicht festgelegt ist:

1. Durch verfassungsänderndes Gesetz (das aber sachlich keine Verfassungsänderung darstellt) kann jede Gebietsänderung innerhalb des Reichs durchgeführt werden, ohne daß die betreffende Bevölkerung oder die beteiligten Staatenregierungen ein entscheidendes Veto dagegen hätten;

2. ohne Zustimmung des Reichs (in Form eines Reichsgesetzes) kann keine Gebietsveränderung erfolgen; Staatsverträge zwischen den beteiligten Ländern genügen also nicht. Im übrigen sind zwei Hauptfälle zu unterscheiden:

A. Der Weg der friedlichen und sozusagen ganz legalen Neugliederung, der vorliegt, wenn die beteiligten Länder zustimmen, indem für diesen Fall ein einfaches Reichsgesetz genügt. Die Zustimmung der Länder wird erzielt durch Staatsverträge, die von den zuständigen Volksvertretungen (vielleicht auch durch Volksabstimmung — das ist Landessache) gutgeheißen sind. Auf Grund solcher Staatsverträge sind ergangen die Reichsgesetze betreffend die Vereinigung Koburgs mit Bayern und betreffend das Land Thüringen, beide vom 30. April 1920, ferner das Reichsgesetz über die Vereinigung von Pyrmont mit Preußen vom 24. März 1922.

B. Anders werden Loslösungsbestrebungen gegen den Willen der beteiligten Landesregierungen behandelt, wie sie bei einem Teil der Bevölkerung von Hannover und dem Rheinland zu verzeichnen waren. Art. 18 geht von dem in der Demokratie in der Tat selbstverständlichen Grundsatz aus, daß eine Bevölkerung gegen ihren entschiedenen Willen nicht gezwungen werden kann bei einem bestimmten Land zu verbleiben, sorgt aber andererseits — in durchaus zu billigender Weise — dafür, daß solche Bestrebungen, wenn sie nicht so offenkundig im Reichsinteresse liegen, daß dieserhalb ein verfassungsänderndes Reichsgesetz zustande kommt, wirklich nur bei sehr ernstem Willen der Mehrheit eines erheblichen Landesteils der Bevölkerung durchdringen können und zwar durch die folgenden Verfahrensbestimmungen, die des näheren in einem Ausführungsgesetz vom 8. Juli 1922 geregelt sind:

1. Nach einem Zulassungsantrag kommt es zunächst zu einer Vorabstimmung, bei der auch schon ein Drittel aller Wahlberechtigten mit Ja stimmen muß, wenn sie Erfolg haben soll. Die Stimmabgabe ist formell geheim, da aber nur die Jasager an die Urne gehen, der Wirkung nach öffentlich.

2. Bei der Hauptabstimmung ist die Mehrheit von $^3/_5$ der abgegebe-

nen Stimmen, die zugleich die Mehrheit der Stimmberechtigten überhaupt darstellen muß, erforderlich.

3. Um den Art. 18 nicht ganz lokalen Bestrebungen dienstbar zu machen ist bestimmt, daß das ganze Gebiet, dessen staatliche Zugehörigkeit verändert werden soll, (so mit Recht Anschütz, Anm. 10 zu Art. 18, gegenüber der zu engen Fassung des Gesetzes selbst, das nur von abzutrennendem Gebiet spricht), auf jeden Fall aber in Preußen immer der ganze fragliche Regierungsbezirk (also z. B. in der Groß-Hamburg-Frage nicht nur Altona, sondern ganz Schleswig-Holstein, das nur einen Regierungsbezirk bildet) mitabstimmen muß.

Auf jeden Fall muß dann noch ein Reichsgesetz ergehen, wobei der Reichstag an die Ergebnisse der Abstimmung nicht unbedingt gebunden, sondern zu einer Grenzziehung unter Abweichung von ihnen, ja auch zur gänzlichen Ablehnung der Veränderung wegen dringender Reichsinteressen befugt ist.

Von dieser Anwendung des Art. 18 ist, abgesehen von Oberschlesien (wegen dessen Art. 167 zu vergleichen ist), verfahren worden in Hannover, wo die welfischen Verselbständigungsbestrebungen im Jahre 1924 auf Grund des Art. 18 ihr Ziel zu erreichen suchten. Die Vorabstimmung vom 18. Mai 1924 ergab aber nicht das vorgeschriebene Drittel der Stimmenzahl, womit sich Weiterführung des Verfahrens erübrigte.

Zu Unrecht hat man im Anschluß an diese Abstimmung in Hannover vorgeschlagen, den Art. 18 wieder ganz zu streichen. Die dortige Abstimmung hat gerade gezeigt, daß die Fassung der Vorschrift genügende Sicherung gegen das Durchdringen von Loslösungsbestrebungen bietet, die in Wirklichkeit nur von einer Minderheit geteilt werden. Andererseits wird solchen Bewegungen gerade dadurch am wirksamsten begegnet, daß sie einmal Gelegenheit erhalten, sich auszutoben und den geringen Umfang ihrer Anhängerschaft vor aller Welt kund zu tun.

Art. 19. [Verfassungsstreitigkeiten.] **Über Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes, in dem kein Gericht zu ihrer Erledigung besteht, sowie über Streitigkeiten nichtprivatrechtlicher Art zwischen verschiedenen Ländern oder zwischen dem Reiche und einem Lande entscheidet auf Antrag eines der streitenden Teile der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich, soweit nicht ein anderer Gerichtshof des Reichs zuständig ist.**

Der Reichspräsident vollstreckt das Urteil des Staatsgerichtshofs.

Der Artikel ist sichtlich ein Ersatz für Art. 76 der a. R. V. Er zieht aber außer den beiden dort behandelten Fällen (Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes und öffentlich-rechtliche Streitigkeiten zwischen mehreren Ländern) noch eine dritte Art von Streitigkeiten heran: öffentlich-rechtliche Streitigkeiten zwischen dem Reich und

den Ländern. Für alle drei Fälle wird nicht der Reichsrat zur Entscheidung berufen, der dem bisher zuständigen Bundesrat entsprechen würde, sondern der Staatsgerichtshof (Art. 168). Diese Regelung gilt aber nur subsidiär, d. h. wenn für die Erledigung solcher Streitigkeiten nichts anderes vorgesehen ist; daher geht die oben zu Art. 13, II erwähnte Zuständigkeit des Reichsgerichts und Reichsfinanzhofs für gewisse rechtliche Streitigkeiten zwischen Reich und Ländern vor.

Während die in Art. 15 angeordnete Zuständigkeit des Staatsgerichtshofs bei Streitigkeiten zwischen Reich und Ländern in Aufsichtssachen nur einen besondern Anwendungsfall von Art. 19 darstellt.

Art. 19 greift leider nicht ein für verfassungsrechtliche Streitigkeiten, die zwischen verschiedenen Reichsorganen, also zum Beispiel zwischen Reichstag und Reichsregierung, zwischen Regierung und Reichspräsident, zwischen Regierung und Volksgruppen im Fall des Streits über die Zulässigkeit eines Volksbegehrens, auch nicht im Fall des Streits über die materielle Verfassungsmäßigkeit eines Reichsgesetzes. Zur Zeit sind aber Gesetzesentwürfe in Vorbereitung, die diese Lücken schließen sollen.

Im übrigen hat Art. 19 schon ein recht reichliches Anwendungsgebiet gefunden und es ist dabei auch entschieden worden, daß nicht nur Staatsregierungen, sondern auch Parteien, Gemeinden und Selbstverwaltungskörper in einem solchen Prozeß Partei sein können. Die Entscheidungen des Staatsgerichtshofs werden im Anhang zu den Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen veröffentlicht.

Zweiter Abschnitt: Der Reichstag.

Während in der a. R. V. der Reichstag unter den Hauptorganen erst an dritter Stelle, nach Bundesrat und Kaiser, behandelt wurde, erscheint er in der n. R. V. als erstes und wichtigstes Organ und ist das in der Tat auch nach der Ausgestaltung seiner rechtlichen Stellung. Ganz überragend ist die Stellung des Reichstags in der *Gesetzgebung*; in dieser Beziehung gibt sich formell der größte Unterschied gegenüber früher kund: während nach der a. R. V. der Reichstag nur zur Mitwirkung bei der Gesetzgebung berufen war, zu einer Rolle, die hinter der des Bundesrats zurückstand, weil dieser ja die Sanktion hatte, werden jetzt die Gesetze vom Reichstag zwar nicht ausschließlich, aber doch in erster Linie inhaltlich bestimmt, und formell gehen sie überhaupt nur von ihm aus. „Die Reichsgesetze werden vom Reichstag beschlossen", sagt Art. 68; dies ist allerdings nicht erschöpfend, es schließt nicht aus, daß dem Reichs-

rat in der Gesetzgebung auch eine nicht unwichtige Rolle zukommt und auch dem Reichswirtschaftsrat eine Einflußnahme auf sie möglich ist, und weiter kann ja das Volk am Gesetzgebungsverfahren beteiligt sein, und wenn es der Fall ist, geht seine Willenskundgebung sogar der des Reichstags vor. — Der Reichstag hat ferner einen, wenn auch nur mittelbaren, so doch wesentlichen Einfluß auf die vollziehende Gewalt: durch das parlamentarische System, wie es Art. 54 festlegt, ist eine enge Abhängigkeit der Reichsregierung vom Reichstag und damit der letzten Endes entscheidende Einfluß der Volksvertretung auf die Handhabung der vollziehenden Gewalt gesichert.

In Beziehung auf die Zusammensetzung und die Äußerlichkeiten der Stellung des Reichstags und seiner Mitglieder, von denen der vorliegende Abschnitt zunächst allein handelt (wegen der materiellen Befugnisse vgl. den Abschnitt „Gesetzgebung"), sind die Neuerungen weniger grundlegend. Sie bestehen namentlich in der weiteren Demokratisierung des Wahlrechts, ferner in der Verkürzung der Wahlperiode auf vier Jahre, Ausbildung des Selbstversammlungsrechts, genaueren Festlegung der Hausverfassung, Bildung eines besonderen Wahlprüfungsgerichts, Ausgestaltung besonderer Ausschüsse und Gewährung des Rechts der Zeugnisverweigerung an die Abgeordneten.

Darüber, wie sich die Funktion des Reichstags und das Leben eines Abgeordneten tatsächlich abspielt, wie die Reichstagsausschüsse, wie die Fraktionen arbeiten, wie eine Gesetzesvorlage entsteht und wie aus ihr ein Gesetz wird — warum all dies zum Teil sich erheblich anders abspielt (und vielleicht abspielen muß) als der naive Reichstagswähler es sich gewöhnlich vorstellt, — darüber unterrichtet in sehr anschaulicher Weise das Buch des Reichstagsabgeordneten Lambach, Die Herrschaft der Fünfhundert (1926), auf das wir im folgenden öfters Bezug nehmen werden. Über die Zusammensetzung des Reichstags 1919—1924 vgl. die Tabelle unten S. 156.

Art. 20. [Zusammensetzung.] **Der Reichstag besteht aus den Abgeordneten des deutschen Volkes.**

Art. 21. [Entschließungsfreiheit der Abgeordneten.] **Die Abgeordneten sind Vertreter des ganzen Volkes. Sie sind nur ihrem Gewissen unterworfen und an Aufträge nicht gebunden.**

Dies sind Programmsätze, von denen man wünschen möchte, daß sie immer volle Wahrheit werden möchten. Satz 2 von Art. 21 ist

aus den Verfassungen aus dem Anfang des 19. Jh. übernommen und bedeutete dort die bewußte Abkehr vom Vertretungssystem des ständischen Staates, wo die Vertreter der einzelnen Stände an die Mandate ihrer Auftraggeber oft in aller Form gebunden waren.[1]) Einen Gegensatz bildet zu dieser Bestimmung jetzt namentlich auch die Art, wie die Reichsratsabgeordneten abstimmen.

Die Art. 20 und 21 wie auch mehrere der folgenden lauten, als ob es keine Parteien und keinen Fraktionszwang gäbe, während sich in Wirklichkeit der Satz, daß der Abgeordnete Vertreter des ganzen Volkes und an keine Weisungen gebunden sei, sich doch manchmal als ziemliche Illusion erweist. Gerade dem Parteizwang gegenüber wird aber praktisch die Wirkung des Art. 21, die dahin geht, daß solche Bindungen nur intern verpflichten können, niemals also Zuwiderhandlung gegen sie eine Stimme ungültig macht.

Art. 22. [Wahl der Abgeordneten.] **Die Abgeordneten werden in allgemeiner, gleicher, unmittelbarer und geheimer Wahl von den über zwanzig Jahre alten Männern und Frauen nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt. Der Wahltag muß ein Sonntag oder öffentlicher Ruhetag sein.**

Das Nähere bestimmt das Reichswahlgesetz.

Diese Formulierung stellt eine ziemlich wörtliche Erfüllung der Forderungen des Erfurter Programms der sozialdemokratischen Partei Deutschlands vom Jahre 1891 dar. Die Neuerungen gegenüber dem bisherigen Reichstagswahlrecht bestehen in der Herabsetzung des Wahlalters von 25 auf 20 Jahre, der Zulassung der Frauen zum Wahlrecht und der Verhältniswahl. Entsprechend Abs. 2 ist ergangen das Reichswahlgesetz vom 27. April 1920, neu bekanntgemacht am 6. März 1924 (RGBl. I, S. 153); dazu die vom Reichsminister des Innern mit Zustimmung des Reichsrats erlassene Reichsstimmordnung ursprünglich vom 1. Mai 1920, die auch schon eine Neufassung erlebt hat unterm 14. März 1924 RGBl. I, S. 173.

Das Wahlgesetz enthält eine Reihe für das Wahlrecht im allgemeinen wichtiger Bestimmungen, so über den Ausschluß vom Wahlrecht (z. B. wegen Entmündigung, Verlust der bürgerlichen Ehren-

1) Übrigens ist die Forderung strenger Bindung der Abgeordneten an den Willen der Wähler neuestens gelegentlich von den äußersten Linksparteien wieder erhoben worden. In der russischen Sowjetverfassung vom 28. Juli 1918 wird sie in der Tat, wenn auch nicht durch förmliche Verpflichtung auf Aufträge, so doch, ebenso wirksam, durch jederzeitige Abberufbarkeit der Abgeordneten gesichert.

rechte), über sein Ruhen für Angehörige der Wehrmacht und über das Alter für die Wählbarkeit (25 Jahre). Neben der Wählerliste ist jetzt auch die Anlage einer Wähler-Kartei zugelassen. Wähler, die ihr Stimmrecht nicht am Wahlorte ausüben können, können einen Wahlschein erhalten und mit diesem in jedem Wahlbezirke wählen.

Was das Wahlverfahren betrifft, so weicht das vom Reichswahlgesetz angenommene Verfahren, das erstmals in Baden im Jahre 1919 erprobt wurde, erheblich ab von dem bei den Wahlen zur Nationalversammlung im Jahre 1919 beobachteten. Dem letzteren lag das sog. d'Hondtsche System zugrunde, nach welchem die Zahl der auf einen Wahlkreis entfallenden Sitze im voraus festbestimmt ist, und dann auf die verschiedenen Parteien nach ihrer Stimmenzahl verteilt wird. Demgegenüber wird nach dem jetzt angenommenen sog. automatischen System ein Abgeordnetensitz auf je 60000 Stimmen vergeben, so daß eine Partei von den Erfolgen oder Mißerfolgen einer anderen Partei nicht mehr unmittelbar beeinflußt wird. Die Zahl der Abgeordneten ist hiernach keine bestimmte, sondern hängt von der Wahlbeteiligung ab: wenn von den etwa 39 Millionen Wählern, die wir im Deutschen Reiche haben, 30 Millionen ihre Stimme abgeben, so steigt die Abgeordnetenzahl auf 500 (tatsächlich beträgt sie zur Zeit auf Grund der Wahlen vom 7. Dez. 1924 nur 493). Eine zweite erhebliche Neuerung ist die Zulassung von Reichswahlvorschlägen, denen alle Stimmen überwiesen werden, die in den Wahlkreisen und demnächst in den Wahlkreisverbänden (bestehend aus je 2—3 Wahlkreisen) nicht zur Erlangung eines Abgeordnetensitzes gereicht hatten.

Die Stimmzettel dürfen nur Namen aus einem einzigen Wahlkreisvorschlag enthalten; es brauchen übrigens nicht die Namen aller Kandidaten darauf zu stehen, denen der Wähler seine Stimme zukommen lassen will, sondern ein Name genügt und sogar statt des Namens einfach die Bezeichnung des Wahlvorschlags. Das hat zur Folge, daß die allermeisten Wähler gar nicht wissen, welchen Personen sie ihre Stimme geben; über die schlimmen Wirkungen dieses Wahlrechts wird im Schlußabschnitt noch zu sprechen sein. Die Angabe einer Partei auf dem Stimmzettel wird nicht beachtet, weitere Angaben aber machen den Stimmzettel ungültig. Der Wähler ist also namentlich auch nicht in der Lage, einen ihm nicht genehmen Kandidaten wirksam von seiner Liste zu streichen (entweder wird die Streichung nicht beachtet oder der Stimmzettel wird ungültig), er ist vielmehr in dieser Beziehung vollständig der Parteileitung ausgeliefert.

Art. 23. [Wahlperiode.] **Der Reichstag wird auf vier Jahre gewählt. Spätestens am sechzigsten Tage nach ihrem Ablauf muß die Neuwahl stattfinden.**

Der Reichstag tritt zum ersten Male spätestens am dreißigsten Tage nach der Wahl zusammen.

Kurze Wahlperioden haben den Nachteil, daß sie die Aufregungen und Kosten eines Wahlkampfes häufiger nötig machen, lange bringen die Gefahr mit sich, daß der Reichstag leicht aufhört, ein Spiegelbild der Stimmung des Volks zu sein. Die neue R. V. wählt mit vier Jahren wohl die richtige Mitte zwischen der bisherigen fünfjährigen und der früheren dreijährigen Periode, zu der die Entwürfe hatten zurückkehren wollen. Aber die reguläre vierjährige Wahlperiode kann durch Auflösung verkürzt werden, vgl. Art. 25.

Art. 24. [Zusammensetzung und Schluß des Reichstags.] **Der Reichstag tritt in jedem Jahre am ersten Mittwoch des November am Sitz der Reichsregierung zusammen. Der Präsident des Reichstags muß ihn früher berufen, wenn es der Reichspräsident oder mindestens ein Drittel der Reichstagsmitglieder verlangt.**

Der Reichstag bestimmt den Schluß der Tagung und den Tag des Wiederzusammentritts.

Der Reichstag tritt nur auf Grund seines Selbstversammlungsrechts zusammen, das entweder ein gesetzliches ist (Art. 23, Abs. 2 und Art. 24, Abs. 1, Satz 1) oder ein vom Reichstag unmittelbar selbst (Art. 24, Abs. 2) oder durch sein Organ, den Reichstagspräsidenten, betätigtes (Art. 24, Abs. 1, Satz 2); der Reichstagspräsident entspricht dabei einem Verlangen des Reichspräsidenten oder eines Drittels der Reichstagsmitglieder. Ein direktes Einberufungsrecht ist dem Reichspräsidenten nicht gegeben, während die Entwürfe noch ein solches vorgesehen hatten.

Über die verschiedenen Abschnitte in der Versammlung des Reichstags ist folgendes zu bemerken:

1. Die vierjährige Zeit, für die der Reichstag gewählt wird, nennt die R. V. (vgl. Art. 27 und 35) Wahlperiode; früher wurde dafür der Ausdruck Legislaturperiode gebraucht. Der Ablauf der Wahlperiode, die vom Tag der Neuwahl ab zu rechnen ist, bewirkt — ebenso wie eine Auflösung — Verlust der Mandate und aller damit verbundenen Vorrechte. Unbeschadet dessen haben allerdings der Reichstagspräsident und der ständige Ausschuß ihre Funktionen bis zum Zusammentritt des neuen Reichstags weiter auszuüben. Daß nicht erledigte Entwürfe und sonstige Arbeiten mit dem Ende einer Wahlperiode gegenstandslos werden, ist selbstverständlich.

2. Die Arbeitsabschnitte innerhalb einer Wahlperiode heißen Tagungen (Art. 24, 27, 35; Art. 37 gebraucht für denselben Begriff den Ausdruck Sitzungsperiode). Das Ende der Tagung wird von niemand anders als vom Reichstag selbst bestimmt (Art. 24,

Abs. 2). Man nennt dieses Ende Schließung des Reichstags, wenn auch die neue R.V. den Ausdruck nicht ausdrücklich gebraucht. Auf eine solche Schließung erfolgt der Neuzusammentritt, z. B. der am ersten Mittwoch des November, von dem Art. 24, Abs. 1 spricht; es ist damit der Anhaltspunkt gegeben, daß eine solche Schließung jährlich wenigstens einmal stattfindet. Die Funktionen des Reichstagspräsidenten und des ständigen Ausschusses gelten auch für die Zeit der Schließung weiter, beim Neuzusammentritt werden aber das Präsidium und sämtliche Ausschüsse neu gewählt. Mit der Schließung hört die Unverfolgbarkeit der Abgeordneten nach der ausdrücklichen Bestimmung des Art. 37 auf; im übrigen behalten aber die Abgeordneten ihre Vorrechte, z. B. das der freien Eisenbahnfahrt. Der jetzige Reichstag vermeidet aber solche Schließungen, unter der neuen R.V. sind keine vorgenommen worden.

3. Kürzere, jetzt aber aus dem unter 2 genannten Grund zuweilen auch auf Monate ausgedehnte Arbeitspausen, die die Rechtsstellung der Abgeordneten und die Funktionen der Ausschüsse unberührt lassen, nennt man Vertagungen. Dieser Ausdruck gilt außerdem, ebenso wie im früheren Recht, von der Unterbrechung der Arbeit bis zum folgenden Tag.

Art. 25. [Auflösung des Reichstags.] **Der Reichspräsident kann den Reichstag auflösen, jedoch nur einmal aus dem gleichen Anlaß. Die Neuwahl findet spätestens am sechzigsten Tage nach der Auflösung statt.**

Eines der wichtigsten Rechte des Reichspräsidenten! Ob er von ihm jemals wird Gebrauch machen können, hat man zunächst bezweifelt unter dem Hinweis darauf, daß der französische Präsident, dem formell das Auflösungsrecht auch zusteht, von einem einzigen Fall (im Jahre 1877) abgesehen, von ihm nie Gebrauch gemacht. Aber wir haben in Wirklichkeit 1924 dann gleich zwei Auflösungen bekommen (13. März und 20. Oktober). Die erwartete Unmöglichkeit, die Gegenzeichnung des Reichskanzlers dafür zu bekommen, trat nicht ein, und zwar letzten Endes deshalb nicht, weil trotz des parlamentarischen Systems unsere Regierung einiges von den Traditionen der früheren geerbt hat und daher die Hand zur Auflösung bot, die übrigens dem Reichstag selbst beide Male wegen verfahrener Lage nicht unerwünscht kam. Übrigens gilt auch eine Auflösung gegen den Willen der Regierung, die mit Hilfe eines ad hoc (Gegenzeichnung!) zu ernennenden Reichskanzlers durchzuführen wäre, als möglich.

Art. 26. [Wahl des Präsidiums; Geschäftsordnung.] **Der Reichstag wählt seinen Präsidenten, dessen Stellvertreter und seine Schriftführer. Er gibt sich seine Geschäftsordnung.**

Die neue Geschäftsordnung des Reichstags ist unter dem 12. Dez. 1922 erlassen und wegen ihrer Bedeutung hier im Anhang mit abgedruckt.

Art. 27. [Geschäftsführung in Zwischenzeiten.] **Zwischen zwei Tagungen oder Wahlperioden führen Präsident und Stellvertreter der letzten Tagung ihre Geschäfte fort.**

Art. 28. [Hausrecht im Reichstagsgebäude.] **Der Präsident übt das Hausrecht und die Polizeigewalt im Reichstagsgebäude aus. Ihm untersteht die Hausverwaltung; er verfügt über die Einnahmen und Ausgaben des Hauses nach Maßgabe des Reichshaushalts und vertritt das Reich in allen Rechtsgeschäften und Rechtsstreitigkeiten seiner Verwaltung.**

Eine wesentliche Verstärkung der Rechtsstellung der Reichstagspräsidenten gegenüber bisher bedeutet einmal die Fortdauer seiner Funktion, selbst über das Ende einer Wahlperiode hinaus, und dann die Übertragung nicht nur des Hausrechts, d. h. der aus dem Eigentum am Reichstagsgebäude entspringenden Befugnisse, sondern auch der Polizeigewalt an ihn. Die letztere bewirkt, daß, wenn die Sicherheit und Ordnung des Reichstags von Dritten und außerhalb der Sitzung bedroht wird (innerhalb der Sitzungen greift die Sitzungspolizei ein), der Reichstagspräsident sich nicht notwendig an die Ortspolizeibehörde, also das Polizeipräsidium in Berlin zu wenden braucht, sondern selbst das Nötige vorkehren kann. Doch wird er in Ermangelung ausreichenden eigenen Exekutionspersonals häufig auf die Amtshilfe der ordentlichen Polizei angewiesen sein. Um Störungen von außen vorzubeugen, ist ein Gesetz über die Befriedung der Gebäude des Reichstags und der Landtage vom 8. Mai 1920 (RGBl. 1920, S. 909) erlassen, das innerhalb eines von der Regierung näher bestimmten „befriedeten Bannkreises" von einigen hundert Metern um den Reichstag Versammlungen unter freiem Himmel und Umzüge verbietet.

Art. 29. [Öffentlichkeit der Verhandlungen.] **Der Reichstag verhandelt öffentlich. Auf Antrag von fünfzig Mitgliedern kann mit Zweidrittelmehrheit die Öffentlichkeit ausgeschlossen werden.**

Art. 30. [Verantwortungsfreie Berichterstattung.] **Wahrheitsgetreue Berichte über die Verhandlungen in den öffentlichen Sitzungen des Reichstags, eines Landtags oder ihrer Ausschüsse bleiben von jeder Verantwortlichkeit frei.**

Art. 31. [Wahlprüfungsgericht.] **Bei dem Reichstag wird ein Wahlprüfungsgericht gebildet. Es entscheidet auch über die Frage, ob ein Abgeordneter die Mitgliedschaft verloren hat.**

Das Wahlprüfungsgericht besteht aus Mitgliedern des Reichstags, die dieser für die Wahlperiode wählt, und aus Mitgliedern des Reichsverwaltungsgerichts, die der Reichspräsident auf Vorschlag des Präsidiums dieses Gerichts bestellt.

Das Wahlprüfungsgericht erkennt auf Grund öffentlicher mündlicher Verhandlung durch drei Mitglieder des Reichstags und zwei richterliche Mitglieder.
Außerhalb der Verhandlungen vor dem Wahlprüfungsgerichte wird das Verfahren von einem Reichsbeauftragten geführt, den der Reichspräsident ernennt. Im übrigen wird das Verfahren von dem Wahlprüfungsgerichte geregelt.

Während Art. 29 und 30 im wesentlichen altes Recht wiedergeben, bringt Art. 31 einen Fortschritt. Die Wahlprüfungen hatten bisher dem Reichstag selbst obgelegen, und es war eine nicht geleugnete Tatsache, daß bei ihrer Erledigung parteipolitische Gesichtspunkte häufig eine Rolle spielten. Wenn irgendwo, dann ist für solche Fälle ein gänzlich unabhängig urteilendes Gericht nötig. Zu völliger Übertragung der Wahlprüfungen an eine solche rein richterliche Instanz hat sich die Nationalversammlung — auch hierin sich zu sehr als Reichstag fühlend — leider nicht aufschwingen können, sie hat immerhin einen gemischten Gerichtshof bewilligt, es freilich für gut gehalten, den Abgeordneten darin die Mehrheit zu sichern. Hoffen wir, daß die richterlichen Mitglieder — solange das Reichsverwaltungsgericht nicht besteht, werden sie dem Reichsgericht entnommen, Art. 166 —, wiewohl in der Minderzahl, das ganze Gericht immer zu streng unparteiischer Beurteilung streitiger Wahlergebnisse zu bestimmen vermögen. Übrigens spielen die Wahlprüfungen beim Verhältniswahlsystem keine so große Rolle wie beim Einzelwahlsystem.

Art. 32. [Beschlußfassung des Reichstags.] **Zu einem Beschlusse des Reichstags ist einfache Stimmenmehrheit erforderlich, sofern die Verfassung kein anderes Stimmenverhältnis vorschreibt. Für die vom Reichstag vorzunehmenden Wahlen kann die Geschäftsordnung Ausnahmen zulassen.**
Die Beschlußfähigkeit wird durch die Geschäftsordnung geregelt.

Zweidrittelmehrheit ist namentlich nötig zu Verfassungsänderungen und zur Überstimmung des Reichsrats, wenn er Einspruch erhoben hat (Art. 76, Abs. 1, Art. 74, Abs. 3, andere Fälle erhöhter Mehrheit in den Art. 29, 43, 59).

Daß die Beschlußfähigkeitsziffer nicht in der Verfassung selbst geregelt, sondern der Geschäftsordnung überlassen ist, muß man eine unerhörte Bestimmung nennen. Die Geschäftsordnung, die durch einfachen Mehrheitsbeschluß zu ändern ist, und für die sogar stillschweigende Änderungen als zulässig gelten, könnte also die Anwesenheit von einem Drittel oder noch weniger auch genügen lassen, und bei dem notorisch schlechten Besuch des neuen deutschen Reichstags liegt die Versuchung, es zu tun, vielleicht gar nicht fern.

Art. 33. [Minister und Ländervertreter im Reichstag.] **Der Reichstag und seine Ausschüsse können die Anwesenheit des Reichskanzlers und jedes Reichsministers verlangen.**

Der Reichskanzler, die Reichsminister und die von ihnen bestellten Beauftragten haben zu den Sitzungen des Reichstags und seiner Ausschüsse Zutritt. Die Länder sind berechtigt, in diese Sitzungen Bevollmächtigte zu entsenden, die den Standpunkt ihrer Regierung zu dem Gegenstande der Verhandlung darlegen.

Auf ihr Verlangen müssen die Regierungsvertreter während der Beratung, die Vertreter der Reichsregierung auch außerhalb der Tagesordnung gehört werden.

Sie unterstehen der Ordnungsgewalt des Vorsitzenden.

Aus Abs. 2 ergibt sich, daß der Reichsrat als solcher das Recht nicht hat, im Reichstag und seinen Ausschüssen gehört zu werden, sondern nur besondere Bevollmächtigte der Länder, die wohl regelmäßig, aber nicht notwendig dem Reichsrat entnommen werden. Daß die Regierungsvertreter der Ordnungsgewalt des Vorsitzenden unterstehen, ist im Gegensatz zu bisher klargestellt, wo diese Frage einige Male zu Schwierigkeiten geführt hatte. Übrigens sind sie ja jetzt meist selbst auch Abgeordnete.

Art. 34. [Untersuchungsausschüsse.] **Der Reichstag hat das Recht und auf Antrag von einem Fünftel seiner Mitglieder die Pflicht, Untersuchungsausschüsse einzusetzen. Diese Ausschüsse erheben in öffentlicher Verhandlung die Beweise, die sie oder der Antragsteller für erforderlich erachten. Die Öffentlichkeit kann vom Untersuchungsausschuß mit Zweidrittelmehrheit ausgeschlossen werden. Die Geschäftsordnung regelt das Verfahren des Ausschusses und bestimmt die Zahl seiner Mitglieder.**

Die Gerichte und Verwaltungsbehörden sind verpflichtet, dem Ersuchen dieser Ausschüsse um Beweiserhebungen Folge zu leisten; die Akten der Behörden sind ihnen auf Verlangen vorzulegen.

Auf die Erhebungen der Ausschüsse und der von ihnen ersuchten Behörden finden die Vorschriften der Strafprozeßordnung sinngemäße Anwendung, doch bleibt das Brief-, Post-, Telegraphen- und Fernsprechgeheimnis unberührt.

In der Ausgestaltung dieses, englischen Einrichtungen nachgebildeten Instituts, ist wohl zu beachten, daß schon der Antrag von einem Fünftel der Mitglieder des Reichstags genügt, um es im einzelnen Fall zur Anwendung zu bringen. Es ist damit geeignet, nicht nur in einem Streit zwischen Reichstag und Regierung angewendet zu werden, sondern auch Kampfmittel einer verhältnismäßig kleinen Minderheit gegen die Mehrheit des Reichstags selbst zu werden. Die Befugnisse, welche Abs. 2 und 3 solchen Ausschüssen beilegen, machen sie zu förmlichen Behörden. Die erste Anwendung dieser Bestimmung erfolgte mit dem Untersuchungsausschuß zur Aufklärung gewisser Tat-

sachen vor und während des Krieges, beschlossen von der Nationalversammlung am 20. Aug. 1919. Gleich die Tätigkeit dieses Ausschusses, dessen Vorgehen in mehr als einer Beziehung nicht glücklich war, gab auch zu Zweifeln Anlaß, ob er sich innerhalb der Funktionen gehalten habe, die einem solchen Ausschuß allein zustehen können und die niemals weiter gehen können als die Aufgaben des Reichstags an sich, die namentlich nie eine Einmischung in die Aufgaben der ordentlichen Gerichtsbarkeit enthalten dürfen. Diese Gefahr ist auch bei der Tätigkeit späterer Untersuchungsausschüsse hervorgetreten und hat daher Bestrebungen auf Änderungen des Art. 34 wachgerufen.

Art. 35. [Ständige Ausschüsse.] **Der Reichstag bestellt einen ständigen Ausschuß für auswärtige Angelegenheiten, der auch außerhalb der Tagung des Reichstags und nach der Beendigung der Wahlperiode oder der Auflösung des Reichstags bis zum Zusammentritte des neuen Reichstags tätig werden kann. Die Sitzungen dieses Ausschusses sind nicht öffentlich, wenn nicht der Ausschuß mit Zweidrittelmehrheit die Öffentlichkeit beschließt.**

Der Reichstag bestellt ferner zur Wahrung der Rechte der Volksvertretung gegenüber der Reichsregierung für die Zeit außerhalb der Tagung und nach Beendigung einer Wahlperiode einen ständigen Ausschuß.

Diese Ausschüsse haben die Rechte von Untersuchungsausschüssen.

Das Ungewöhnliche an diesen Ausschüssen ist vor allem, daß ihre Funktionen weitergehen, selbst wenn die Mitglieder wegen Ablaufs der Wahlperiode ihre Mandate verloren haben. Abs. 2 bringt mit dem ständigen Ausschuß eine Einrichtung zum Wiederaufleben, die für die ständischen Verfassungen des 18. Jh. kennzeichnend gewesen war, wo diese Ausschüsse oft überhaupt das Plenum ganz und gar verdrängt hatten. Außer diesen zwei bevorrechtigten Ausschüssen bestehen zur Zeit noch 13 weitere, ständige Ausschüsse, zu denen dann noch besondere Ausschüsse für die Vorberatung einzelner Gesetzentwürfe kommen. Längst liegt bei unserem wie bei anderen Parlamenten der Schwerpunkt ihrer Arbeit in diesen Ausschüssen, über die uns Lambach auch eingehend berichtet.

Art. 36. [Verantwortungsfreiheit der Abgeordnetentätigkeit.] **Kein Mitglied des Reichstags oder eines Landtags darf zu irgendeiner Zeit wegen seiner Abstimmung oder wegen der in Ausübung seines Berufs getanen Äußerungen gerichtlich oder dienstlich verfolgt oder sonst außerhalb der Versammlung zur Verantwortung gezogen werden.**

Art. 37. [Unverfolgbarkeit der Abgeordneten.] **Kein Mitglied des Reichstags oder eines Landtags kann ohne Genehmigung des Hauses, dem der Abgeordnete angehört, während der Sitzungsperiode wegen einer mit Strafe bedrohten Handlung zur Untersuchung gezogen oder verhaftet werden, es sei denn, daß das Mitglied bei Ausübung der Tat oder spätestens im Laufe des folgenden Tages festgenommen ist.**

Die gleiche Genehmigung ist bei jeder anderen Beschränkung der persönlichen Freiheit erforderlich, die die Ausübung des Abgeordnetenberufs beeinträchtigt.

Jedes Strafverfahren gegen ein Mitglied des Reichstags oder eines Landtags und jede Haft oder sonstige Beschränkung seiner persönlichen Freiheit wird auf Verlangen des Hauses, dem der Abgeordnete angehört, für die Dauer der Sitzungsperiode aufgehoben.

Art. 38. [Recht der Zeugnisverweigerung.] **Die Mitglieder des Reichstags und der Landtage sind berechtigt, über Personen, die ihnen in ihrer Eigenschaft als Abgeordneten Tatsachen anvertrauen, oder denen sie in Ausübung ihres Abgeordnetenberufs solche anvertraut haben, sowie über diese Tatsachen selbst das Zeugnis zu verweigern. Auch in Beziehung auf Beschlagnahme von Schriftstücken stehen sie den Personen gleich, die ein gesetzliches Zeugnisverweigerungsrecht haben.**

Eine Durchsuchung oder Beschlagnahme darf in den Räumen des Reichstags oder eines Landtags nur mit Zustimmung des Präsidenten vorgenommen werden.

Art. 39. [Urlaub für Beamte.] **Beamte und Angehörige der Wehrmacht bedürfen zur Ausübung ihres Amtes als Mitglieder des Reichstags oder eines Landtags keines Urlaubs.**

Bewerben sie sich um einen Sitz in diesen Körperschaften, so ist ihnen der zur Vorbereitung ihrer Wahl erforderliche Urlaub zu gewähren.

Art. 40. [Freifahrt und Entschädigung.] **Die Mitglieder des Reichstags erhalten das Recht zur freien Fahrt auf allen deutschen Eisenbahnen sowie Entschädigung nach Maßgabe eines Reichsgesetzes.**

Art. 40a. [Ausdehnung auf Zwischenzeiten.] **Die Vorschriften der Artikel 36, 37, 38 Abs. 1 und 39 Abs. 1 gelten für den Präsidenten des Reichstags, seine Stellvertreter und die ständigen und ersten stellvertretenden Mitglieder der im Artikel 35 bezeichneten Ausschüsse auch für die Zeit zwischen zwei Tagungen (Sitzungsperioden) oder Wahlperioden des Reichstags.**

Das gleiche gilt für den Präsidenten eines Landtags, seine Stellvertreter und die ständigen und ersten stellvertretenden Mitglieder von Ausschüssen eines Landtags, wenn sie nach der Landesverfassung außerhalb der Tagung (Sitzungsperiode) oder Wahlperiode tätig werden können.

Soweit Art. 37 eine Mitwirkung des Reichstags oder eines Landtags vorsieht, tritt der Ausschuß zur Wahrung der Rechte der Volksvertretung an die Stelle des Reichstags und, falls Ausschüsse des Landtags fortbestehen, der vom Landtag bestimmte Ausschuß an die Stelle des Landtags.

Die im Abs. 1 bezeichneten Personen haben zwischen zwei Wahlperioden die im Art. 40 bezeichneten Rechte.

Von diesen persönlichen Vorrechten der Reichstagsabgeordneten, die sämtlich auch für die Landtagsmitglieder gelten, stellen Erweiterungen gegenüber bisher dar Art. 37, Abs. 2: Ausdehnung auf jede andere Beschränkung der persönlichen Freiheit, worunter namentlich Schutzhaft und Strafhaft fallen, dann das Zeugnisverweigerungsrecht des Art. 38 und der Anspruch auf Urlaub schon zur Wahlvorbereitung.

Die Entschädigung des Art. 40 ist geregelt durch das Gesetz vom 10. Juli 1920 (in der Folge mehrfach geändert). Sie beträgt hiernach während der ganzen Wahlperiode ohne Rücksicht auf Vertagungen 619,50 *RM* für den Monat. Für jeden Tag, an dem ein Reichstagsmitglied an einer namentlichen (nur namentlichen!) Abstimmung fehlt oder sonst von einer Vollsitzung ganz fernbleibt, d. h. in das Anwesenheitsbuch sich nicht einträgt (was denn auch die erste und manchmal, wie man hört, die einzige Tätigkeit des Abgeordneten im Reichstagsbau ist), werden 20 *RM* abgezogen. Diese Sätze sind in Anbetracht der Opfer, auch der finanziellen, die das Abgeordnetenleben fast für jeden bedeutet, keineswegs hoch — nichtsdestoweniger sollte die Frage der Verminderung der Mandate auch unter dem Gesichtspunkt der Ersparnis energischer als bis jetzt geprüft werden. Siehe noch Schlußabschnitt.

Art. 40a beruht auf verfassungsänderndem Gesetz vom 22. Mai 1926 RGBl. I, 243.

Dritter Abschnitt.
Der Reichspräsident und die Reichsregierung.

Dieser Abschnitt bildet das Kernstück der n. R. V.; er legt die Regierungsform fest und enthält besonders viel neue rechtliche Ausgestaltungen. Allerdings finden sich nicht alle für die Regierungsform maßgebenden Bestimmungen hier, namentlich nicht diejenigen über das Volk als Staatsorgan und die damit zusammenhängenden wichtigen Befugnisse des Reichspräsidenten, die erst der 5. Abschnitt bringt. Der 3. Abschnitt enthält aber doch die für unser Regierungssystem wichtigsten Bestimmungen. Er bringt die parlamentarische Regierung, so wie sie sich in England und Frankreich ausgebildet hat, jedoch erheblich modifiziert dadurch, daß die oberste Spitze des Reichs ein nach amerikanischem Muster vom ganzen Volk gewählter Präsident sei. Wie wir diese Art der Kräfteverteilung und auch das beurteilen sollen, was die Möglichkeiten der Volksentscheidung bedeuten, sei der Betrachtung im Schlußabschnitt vorbehalten; hier sind zunächst die einzelnen Bestimmungen darzustellen.

Aus der Überschrift geht schon hervor, daß der Reichspräsident nicht zur Reichsregierung im juristischen Sinn gehört. Der Sprachgebrauch des Volkes ist aber ein anderer; wenn der gewöhnliche Bürger z. B. seine Unzufriedenheit über „die Regierung" äußert, so meint er die Gesamtheit der leitenden Persönlichkeiten und damit sicher den Reichspräsidenten mit.

Art. 41. [Wahl des Reichspräsidenten.] **Der Reichspräsident wird vom ganzen deutschen Volke gewählt.**
Wählbar ist jeder Deutsche, der das fünfunddreißigste Lebensjahr vollendet hat.
Das Nähere bestimmt ein Reichsgesetz.

In der Art der Bestellung des Reichspräsidenten schließt sich die R.V. dem amerikanischen Vorbild an, freilich nicht ganz und gar; insofern nämlich nicht, als sie nicht absolute Mehrheit für die Wahl des Präsidenten erfordert, also keine Gewähr dafür schafft, daß der deutsche Präsident ebenso wie der amerikanische die Mehrheit aller Wähler hinter sich hat und daher ebenso stark ist wie die Parlamentsmehrheit. Diese zunächst von der Verfassung offengelassene Frage ist vielmehr von dem zur Ausführung des Abs. 3 ergangenen Gesetz über die Wahl des Reichspräsidenten vom 4. Mai 1920 (RGBl. 1920, S. 849) dahin entschieden, daß, wenn im ersten Wahlgang kein Kandidat mehr als die Hälfte aller gültigen Stimmen, also die absolute Mehrheit, erhält, im zweiten Wahlgang gewählt ist, „wer die meisten gültigen Stimmen erhalten hat", auch wenn es weniger als die Hälfte sind (also relative Mehrheit). Außerdem ermöglicht es auch, im zweiten Wahlgang neue Kandidaten aufzustellen. Beides ist bei der ersten Anwendung dieses Art. 41, der Präsidentenwahl vom 29. März bzw. 26. April 1925 praktisch geworden, bei welcher der erst im zweiten Wahlgang aufgestellte Generalfeldmarschall v. Hindenburg 14,6 Millionen Stimmen erhielt gegenüber 13,7 und 1,9 Millionen (zusammen 15,6 Millionen), die auf seine Gegenkandidaten Marx und Thälmann entfielen.

Zu Abs. 2 ist noch zu bemerken, daß Vorschläge, die Wählbarkeit von mindestens zehnjährigem Besitz des Reichsbürgerrechts abhängig zu machen, ebenso wie diejenigen, Mitglieder bisher regierender Häuser von der Wählbarkeit auszuschließen, nicht ins Gesetz aufgenommen wurden. Man vertraute mit Recht darauf, daß in beiden Beziehungen Takt und politische Klugheit vor Mißgriffen ebenso gut bewahren wie Verfassungsartikel.

Art. 42. [Eid des Reichspräsidenten.] **Der Reichspräsident leistet bei der Übernahme seines Amtes vor dem Reichstag folgenden Eid:**
Ich schwöre, daß ich meine Kraft dem Wohle des deutschen Volkes widmen, seinen Nutzen mehren, Schaden von ihm wenden, die Verfassung und die Gesetze des Reichs wahren, meine Pflichten gewissenhaft erfüllen und Gerechtigkeit gegen jedermann üben werde.
Die Beifügung einer religiösen Beteuerung ist zulässig.

Die Leistung des Eides ist ebensowenig staatsrechtliche Voraussetzung für die Ausübung der Präsidentschaft, als sie es für die Mon-

archen nach den alten Verfassungen war, sondern sie ist hier wie dort staatsrechtliche Pflicht.

Art. 43. [Amtsdauer; strafrechtliche Verfolgbarkeit.] **Das Amt des Reichspräsidenten dauert sieben Jahre. Wiederwahl ist zulässig.**

Vor Ablauf der Frist kann der Reichspräsident auf Antrag des Reichstags durch Volksabstimmung abgesetzt werden. Der Beschluß des Reichstags erfordert Zweidrittelmehrheit. Durch den Beschluß ist der Reichspräsident an der ferneren Ausübung seines Amtes verhindert. Die Ablehnung der Absetzung durch die Volksabstimmung gilt als neue Wahl und hat die Auflösung des Reichstags zur Folge.

Der Reichspräsident kann ohne Zustimmung des Reichstags nicht strafrechtlich verfolgt werden.

Die Bemessung der Amtszeit folgt dem französischen Vorbild, während der Präsident der Vereinigten Staaten bekanntlich nur auf vier Jahre gewählt wird. Wenn die Volkswahl auch bei uns dem Präsidenten eine große Machtstellung gibt, dürften sich die sieben Jahre als etwas lang erweisen.

Die Möglichkeit der Absetzung soll den Präsidenten vor verfassungswidrigen Schritten bewahren. Die Bedingungen für ihre Durchführung sind mit Recht schwer gestellt. Vor allem muß sich zunächst der Reichstag sehr stark, mit Zweidrittelmehrheit, gegen den Präsidenten ausgesprochen haben, dann erst kann die Abstimmung erfolgen. Lautet diese nun nicht für Absetzung, so ist damit der Reichstag schwer bloßgestellt, daher die Bestimmung, daß diese Ablehnung seine Auflösung zur Folge hat. Daß die Ablehnung als Neuwahl gilt, d. h. für neue sieben Jahre, kann zweischneidig wirken: es könnte manchen, der den Präsidenten nicht gerade abgesetzt, aber doch auch nicht noch einmal auf sieben Jahre gewählt wissen will, veranlassen, gegen ihn zu stimmen. — Doch hoffen wir, daß die ganze Bestimmung überhaupt nie praktisch wird!

Zu Abs. 3 ergänze: solange er Präsident ist. Die Unverfolgbarkeit des Präsidenten steht also auf einer Stufe mit derjenigen der Abgeordneten nach Art. 37 und ist damit wesentlich schwächer, als die der Monarchen gewesen war, denen ein persönlicher Strafausschließungsgrund zur Seite stand, dank dem sie überhaupt keine strafbaren Handlungen begehen konnten.

Art. 44. [Reichstagsmitgliedschaft und Präsidentschaft.] **Der Reichspräsident kann nicht zugleich Mitglied des Reichstags sein.**

Damit ist die Gewaltenteilung wenigstens für die Reichsspitze durchgeführt; mit welcher Wirkung, das wird noch im Schlußabschnitt zu besprechen sein. Aus der Bestimmung folgt, daß, wenn ein Reichstags-

abgeordneter zum Präsidenten gewählt wird, er mit der Annahme der Wahl sein Reichstagsmandat verliert.

Zu Art. 45—49 (Befugnisse des Reichspräsidenten). Die hier aufgezählten Befugnisse beziehen sich sämtlich auf den Anteil des Präsidenten an der vollziehenden Gewalt. Wesentlich ergänzend kommen hinzu seine Funktionen bei der Gesetzgebung: die Ausfertigung und Verkündigung der Gesetze nach Art. 70, die Möglichkeiten der Herbeiführung eines Volksentscheids nach Art. 73, Abs. 1, Satz 1 und Art. 74, Abs. 3, Satz 2 und 4 die Möglichkeit der Auflösung des Reichstags nach Art. 25.

Für die Wertung der Befugnisse des Präsidenten ist es wichtig, sich stets vor Augen zu halten, daß sie ausnahmslos unter dem Zwang zur Gegenzeichnung durch einen Minister stehen (Art. 50). Im übrigen sind von den hier aufgezählten Befugnissen verhältnismäßig weit gefaßt diejenigen über die Vertretung nach außen (Art. 45) und die des Art. 48 (Exekution und Ausnahmezustand). Auf dem Gebiet der normalen inneren Verwaltung ist dagegen die Stellung des Reichspräsidenten schwach ausgestaltet: es fehlt eine Bestimmung, welche ihm allgemein die Vollziehung der Gesetze oder auch nur ihre Überwachung übertragen würde.

Art. 45. [Völkerrechtliche Vertretung des Reichs.] **Der Reichspräsident vertritt das Reich völkerrechtlich. Er schließt im Namen des Reichs Bündnisse und andere Verträge mit auswärtigen Mächten. Er beglaubigt und empfängt die Gesandten.**

Kriegserklärung und Friedensschluß erfolgen durch Reichsgesetz.

Bündnisse und Verträge mit fremden Staaten, die sich auf Gegenstände der Reichsgesetzgebung beziehen, bedürfen der Zustimmung des Reichstags.

Die Stellung des Reichspräsidenten ist damit auf dem Gebiet des Auswärtigen etwa dieselbe, wie sie zuletzt der Kaiser auf Grund des verfassungsändernden Gesetzes vom 28. Okt. 1918 noch hatte; Kriegserklärung und Friedensschluß sind jedoch jetzt auf den Weg der regelrechten Gesetzgebung verwiesen.

Abs. 3 bringt insofern Neues gegenüber dem bisherigen Zustand, als er nicht nur die staatsrechtliche, sondern auch die völkerrechtliche Gültigkeit von Verträgen, soweit sie zum Gebiet der Reichsgesetzgebung gehören, von der Zustimmung des Reichstags abhängig macht und Bündnisse solchen Verträgen gleichstellt.

Art. 46. [Ernennung der Reichsbeamten und Offiziere.] **Der Reichspräsident ernennt und entläßt die Reichsbeamten und die Offiziere, soweit nicht durch Gesetz etwas anderes bestimmt ist. Er kann das Ernennungs- und Entlassungsrecht durch andere Behörden ausüben lassen.**

Art. 47. [Oberbefehl über die Wehrmacht.] **Der Reichspräsident hat den Oberbefehl über die gesamte Wehrmacht des Reichs.**

Dazu jetzt § 8 des Wehrgesetzes vom 23. März 1921: „Der Reichspräsident ist oberster Befehlshaber der gesamten Wehrmacht. Unter ihm übt der Reichswehrminister Befehlsgewalt über die gesamte Wehrmacht aus."

Art. 48. [Einschreiten des Reichs und Ausnahmezustand.] **Wenn ein Land die ihm nach der Reichsverfassung oder den Reichsgesetzen obliegenden Pflichten nicht erfüllt, kann der Reichspräsident es dazu mit Hilfe der bewaffneten Macht anhalten.**

Der Reichspräsident kann, wenn im Deutschen Reiche die öffentliche Sicherheit und Ordnung erheblich gestört oder gefährdet wird, die zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nötigen Maßnahmen treffen, erforderlichenfalls mit Hilfe der bewaffneten Macht einschreiten. Zu diesem Zwecke darf er vorübergehend die in den Artikeln 114, 115, 117, 118, 123, 124 und 153 festgesetzten Grundrechte ganz oder zum Teil außer Kraft setzen.

Von allen gemäß Abs. 1 oder Abs. 2 dieses Artikels getroffenen Maßnahmen hat der Reichspräsident unverzüglich dem Reichstag Kenntnis zu geben. Die Maßnahmen sind auf Verlangen des Reichstags außer Kraft zu setzen.

Bei Gefahr im Verzuge kann die Landesregierung für ihr Gebiet einstweilige Maßnahmen der in Abs. 2 bezeichneten Art treffen. Die Maßnahmen sind auf Verlangen des Reichspräsidenten oder des Reichstags außer Kraft zu setzen.

Das Nähere bestimmt ein Reichsgesetz.

Einer der Brennpunkte unserer neuen Reichsverfassung! — nicht sowohl wegen des in Abs. 1 geregelten Rechts der Reichsexekution, das hoffentlich ebensowenig jemals praktisch wird, als unter der alten Verfassung, und mit dem wir uns daher nicht näher befassen wollen — als wegen der in Abs. 2 und 3 begründeten Diktaturgewalt des Reichspräsidenten. Die außerordentlichen Verhältnisse, die in Deutschland in den ersten Jahren der neuen Verfassung herrschten und die auch in anderen europäischen Ländern in den letzten Jahren zutage getretenen Entwicklungstendenzen zur Diktatur haben zusammen bewirkt, daß diese Bestimmung zeitenweise wirklich die wichtigste der ganzen Verfassung zu werden schien.

Rechtlich trat die auf sie gestützte Tätigkeit des Reichspräsidenten vor allem in Verordnungen in Erscheinung, welche Form Art. 48 eigentlich gar nicht erwähnt. Tatsächlich hat sich aus ihm ein sehr bedeutsames Notverordnungsrecht des Reichspräsidenten entwickelt, für das die Reichsverfassung (anders als die meisten Landesverfassungen) eine ausdrückliche Grundlage zu schaffen unterlassen hatte. Unter den mehr als 100 Verordnungen, die in den

Jahren 1920/24 auf Grund des Art. 48 erlassen wurden und die meist im Reichsgesetzblatt veröffentlicht wurden (obgleich dies nicht unbedingt nötig ist, vgl. darüber unten Art. 70), sind in erster Linie zu nennen die zahlreichen Verordnungen „betreffend die Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung" in verschiedenen mehr oder weniger großen Teilen des Reichs, die namentlich 1920 und 1921 ergingen. Regelmäßig haben diese Verordnungen die in Abs. 2 genannten Grundrechtsbestimmungen, vor allem das Vereins- und Versammlungsrecht suspendiert. Wenn das geschehen ist, spricht man von Verhängung des Ausnahmezustandes. Vom Belagerungszustand des früheren Rechts, der auf Grund eines preußischen Gesetzes von 1851 im Kriege herrschte und auch sonst in außerordentlichen Zeiten verhängt werden konnte, unterscheidet sich dieser Ausnahmezustand des neuen Rechts dadurch, daß er im allgemeinen nicht zugleich den Übergang der vollziehenden Gewalt auf die Militärbefehlshaber mit sich bringt (wiewohl dies auch jetzt möglich und vereinzelt vorgekommen ist). Diese Ausnahmeverordnungen haben regelmäßig für gewisse Handlungen strenge Strafen, mehrmals sogar die Todesstrafe angeordnet, und einige von ihnen haben auch die Einsetzung außerordentlicher Gerichte gebracht. Die Aufhebung einer solchen Verordnung ist bis jetzt vom Reichstag nur ein einziges Mal verlangt worden (bezüglich einer Verordnung vom 29. Sept. 1921, vgl. Stenogr. Reichstagsberichte 1921, S. 5266 ff.).

In der Folge sind dann solche Verordnungen nach Art. 18 auch auf wirtschaftlichem Gebiet erlassen worden: Die Kohlenwirtschaft, den Terminhandel, den Verkehr mit Zahlungsmitteln usw. hat man in der Zeit des schlimmsten Währungsverfalls (1923) auf diese Weise zu regeln gesucht und bei der Stabilisierung sind währungsgesetzliche und dann sogar auch steuergesetzliche Regelungen auf diesem Wege getroffen worden, so die erste Steuernotverordnung vom 7. Dezember 1923. Aber man fand es doch geraten, eben diese Steuernotverordnung kurz danach neu zu erlassen als Verordnung der Reichsregierung auf Grund eines inzwischen ergangenen Ermächtigungsgesetzes vom 9. Dezember 1923, das in der Folge dann überhaupt den Art. 48 als Grundlage wirtschaftlicher Verordnungen verdrängte.

Fragen wir, ob eine Verordnungsgewalt von solchem Umfang im Art. 48 wirklich steckte, so muß man sagen, daß das Wort Maßnahmen in Abs. 2, die einzige Grundlage dafür, eine so weite Auslegung auf den ersten Blick allerdings nicht ohne weiteres nahelegt, daß es sie aber andererseits doch auch nicht ausschließt. Man wird trotz mancher Bedenken mit der ganz überwiegenden Meinung jene Verordnungen für gültig ansehen können; allerdings wäre eine klarere

gesetzliche Grundlage (die in Form eines Entwurfs zu einem Art. 77a auch schon vorgeschlagen ist) für dieses Verordnungsrecht des Reichspräsidenten zu wünschen.

Soweit das Notverordnungsrecht des Reichspräsidenten nach Art. 48 gehen mag, es hat doch auch seine Schranken. Wer aber ist berufen, die Einhaltung dieser Schranken zu prüfen? In erster Linie auf Grund des Abs. 3 der Reichstag, der aber von dem dort gegebenen Recht, die Aufhebung zu verlangen, bis jetzt noch nie Gebrauch gemacht hat. Weiter kommen als Kontrollinstanzen an sich in Betracht die ordentlichen Gerichte. Nun ist aber ziemlich allgemein und namentlich auch von unseren höchsten Gerichten selbst anerkannt, daß sie jedenfalls nicht zu prüfen haben, ob bei einer Verordnung nach Art. 48 die Voraussetzung der erheblichen Störung oder Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung vorliegt (so Reichsgericht in Strafsachen Bd. 57, S. 384, Reichsfinanzhof Entsch. Bd. 15, S. 263). Dagegen nehmen sie mindestens zum Teil das Recht der Prüfung daraufhin in Anspruch, ob die Notverordnung sich sonst im Rahmen der Ermächtigung des Art. 48 hält. Der Reichsfinanzhof hat in der angeführten Entscheidung eine Steuerverordnung des Reichspräsidenten in der Tat für unwirksam erklärt, weil sie nach Art des Gegenstandes hätte nicht erlassen werden dürfen; aber eben diese Entscheidung ist auf starken Widerspruch gestoßen, die Frage dieses Prüfungsrechts ist also nicht geklärt und muß in dem besonderen Gesetz geregelt werden, das der letzte Absatz verheißt und das bis jetzt noch nicht ergangen ist.

Abs. 4 ermöglicht auch ein diktatorisches Einschreiten der Landesregierungen, aber nur als einstweiliges, und nur dann, wenn Gefahr im Verzug ist, nämlich ein rechtzeitiges Einschreiten des Reichspräsidenten nicht herbeigeführt werden kann; bei den heutigen Nachrichtenmitteln wird das kaum je zutreffen, und so wird diese Landesdiktatur auf Grund reichsrechtlicher Ermächtigung, der der Reichspräsident auf alle Fälle immer sofort wieder ein Ende machen kann, nicht so leicht praktisch werden.

Art. 49. [Begnadigungsrecht.] **Der Reichspräsident übt für das Reich das Begnadigungsrecht aus.**
Reichsamnestien bedürfen eines Reichsgesetzes.

Dem Reich steht auch jetzt das Begnadigungs- und Amnestierecht nur in seltenen Fällen (vor allem in Hochverratssachen) zu, überwiegend ist es von den Landesregierungen auszuüben.

Art. 50. [Gegenzeichnung der Minister.] **Alle Anordnungen und Verfügungen des Reichspräsidenten, auch solche auf dem Gebiete der Wehrmacht, bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung durch den Reichs-**

kanzler oder den zuständigen Reichsminister. Durch die Gegenzeichnung wird die Verantwortung übernommen.

Die umfassenden Ausdrücke „Anordnungen und Verfügungen" zusammen bedeuten ebenso wie in Art. 17 a. R. V. die Gesamtheit aller Regierungsakte; die ausdrückliche Hervorhebung, daß militärische Akte auch dazu gehören, war für eine republikanische Verfassung eigentlich kaum nötig. Ob der Reichskanzler oder ein anderer Minister gegenzeichnet, bestimmt sich, entsprechend Art. 56, danach, ob es sich um eine Frage grundsätzlicher Art handelt oder nicht. Wem gegenüber die Verantwortung übernommen wird, das sagt die neue Verfassung ebensowenig wie es die alte tat. In erster Linie geschieht es dem Reichstag gegenüber, dem für ihre Geltendmachung jetzt die Handhaben des Art. 54 und 59 gegeben sind. Dem Reichsrat gegenüber wird von einer solchen Verantwortung höchstens in ganz abgeschwächtem Sinne gesprochen werden können (siehe unten bei Art. 65).

Art. 51. [Stellvertretung des Reichspräsidenten.] **Der Reichspräsident wird im Falle seiner Verhinderung zunächst durch den Reichskanzler vertreten. Dauert die Verhinderung voraussichtlich längere Zeit, so ist die Vertretung durch ein Reichsgesetz zu regeln.**

Das gleiche gilt für den Fall einer vorzeitigen Erledigung der Präsidentschaft bis zur Durchführung der neuen Wahl.

Der Reichskanzler ist derjenige, der den Reichspräsidenten „zunächst" vertritt — in doppeltem Sinn: solange nicht ein besonderes Gesetz im Sinne des Abs. 1, Satz 2 ergangen ist, und: er zunächst, nach ihm aber eventuell sein eigener Stellvertreter.

Regierungsakte, die der Reichskanzler in Vertretung des Reichspräsidenten vornimmt, werden verständigerweise immer von einem zweiten Minister gegengezeichnet werden; notwendig ist dies aber wohl nur, wenn der Geschäftskreis eines Ressortministers dadurch berührt wird. Gemäß Abs. 2 wurde nach dem Tode des ersten Reichspräsidenten Ebert, der am 28. Febr. 1925 erfolgte, durch Gesetz vom 10. März 1925 der derzeitige Reichsgerichtspräsident zum stellvertretenden Reichspräsidenten berufen, und er war als solcher bis zum Amtsantritt Hindenburgs am 30. April tätig.

Zu Art. 52—58 (Reichsregierung). Neben der verfassungsmäßigen Bezeichnung Reichsregierung sind für den Reichskanzler und die Gesamtheit der Reichsminister auch die Ausdrücke Reichskabinett und Reichsministerium im Gebrauch. Die Spitze dieses Regierungskörpers hat die Verfassung wieder Reichskanzler genannt, obwohl man dieses Amt sich bis jetzt mit einer monarchischen Staatsform verbunden dachte und obwohl der neue

Reichskanzler den Einzelministern gegenüber eine sehr viel schwächere Stellung hat, als der alte den Staatssekretären gegenüber. Die Organisation der Reichsregierung stellt eine Vermittlung dar zwischen dem Kollegialsystem und dem System weitgehender Selbständigkeit der Einzelminister; es entspricht im wesentlichen dem in anderen parlamentarisch regierten Ländern, nur ist bei uns die Stellung des Reichskanzlers durch sein formelles Vorschlagsrecht bezüglich der übrigen Minister rechtlich etwas stärker über die der Einzelminister herausgehoben als sonst die der Ministerpräsidenten.

Art. 52. [Zusammensetzung der Reichsregierung.] **Die Reichsregierung besteht aus dem Reichskanzler und den Reichsministern.**

Art. 53. [Ernennung und Entlassung der Minister.] **Der Reichskanzler und auf seinen Vorschlag die Reichsminister werden vom Reichspräsidenten ernannt und entlassen.**

Die Verfassung unterläßt es, die Zahl der Ministerien festzulegen. Dies und ebenso die Abgrenzung der Geschäftszweige erfolgt vielmehr im Verordnungswege. Eine gesetzliche Grundlage für die Ausgestaltung des Ministeriums ist aber noch gegeben im Reichshaushaltsgesetz, in dem ja die Gehälter der Minister wie die anderer Beamten bewilligt sein müssen. Zur Zeit gibt es im Reich außer dem Reichskanzler 11 Ministerien: I. Auswärtiges Amt, II. Reichsministerium des Innern, III. Reichsfinanzministerium, IV. Reichswirtschaftsministerium, V. Reichsarbeitsministerium, VI. Reichsjustizministerium, VII. Reichswehrministerium, VIII. Reichspostministerium, IX. Reichsverkehrsministerium, X. Reichsministerium für Ernährung und Landwirtschaft, XI. Reichsministerium für die besetzten Gebiete. Es ist mit Recht die Frage erhoben worden, ob diese Zahl der Ministerien nicht immer noch zu groß ist. Bei der Schaffung einzelner derselben hat zugestandenermaßen der Gesichtspunkt mitgespielt, so viele Stellen zu schaffen, daß die Regierungsparteien in dem vorgesehenen Verhältnis mit Ministersitzen versehen werden konnten.

Art. 54. [Parlamentarischer Grundsatz.] **Der Reichskanzler und die Reichsminister bedürfen zu ihrer Amtsführung des Vertrauens des Reichstags. Jeder von ihnen muß zurücktreten, wenn ihm der Reichstag durch ausdrücklichen Beschluß sein Vertrauen entzieht.**

Hiermit ist das eine Wesenselement der parlamentarischen Regierung, das in den Ländern mit solcher auch ohne gesetzliche Grundlage schon immer gegolten hatte, rechtlich festgelegt: daß die Minister vom Vertrauen der Volksvertretung abhängig sind. Das andere Element, daß die Minister den Mehrheitsparteien des Reichstags ent-

nommen werden müssen und auch als Minister ihre Mandate beibehalten, ist dagegen in der R. V. nicht festgelegt; es sind also nicht nur einzelne Fachminister möglich, sondern auch ein Ministerium aus lauter Fachleuten, wofern der Reichstag einem solchen das Vertrauen ausspricht. Durchaus vorherrschend ist freilich bis jetzt das System, Nichtfachleute zu Ministern zu machen.

Art. 55. [Geschäftsordnung der Reichsregierung.] **Der Reichskanzler führt den Vorsitz in der Reichsregierung und leitet ihre Geschäfte nach einer Geschäftsordnung, die von der Reichsregierung beschlossen und vom Reichspräsidenten genehmigt wird.**

Die Geschäftsordnung der Reichsregierung vom 3. Mai 1924 und eine außerdem ergangene gemeinsame Geschäftsordnung der Reichsministerien vom 1. Mai 1924 bilden sehr wichtige Dokumente für die genaue Kenntnis des Funktionierens unserer höchsten Reichsorgane, des Verkehrs der Ministerien unter sich und mit dem Reichsrat, Reichstag, Reichspräsidenten usw. Die Geschäftsordnung der Reichsregierung ist daher im Anhang im Wortlaut abgedruckt.

Art. 56. [Verantwortlichkeit des Reichskanzlers und der Minister.] **Der Reichskanzler bestimmt die Richtlinien der Politik und trägt dafür gegenüber dem Reichstag die Verantwortung. Innerhalb dieser Richtlinien leitet jeder Reichsminister den ihm anvertrauten Geschäftszweig selbständig und unter eigener Verantwortung gegenüber dem Reichstag.**

Art. 57. [Geschäftsbereich der Reichsregierung.] **Die Reichsminister haben der Reichsregierung alle Gesetzentwürfe, ferner Angelegenheiten, für welche Verfassung oder Gesetz dieses vorschreiben, sowie Meinungsverschiedenheiten über Fragen, die den Geschäftsbereich mehrerer Reichsminister berühren, zur Beratung und Beschlußfassung zu unterbreiten.**

Art. 58. [Beschlußfassung der Reichsregierung.] **Die Reichsregierung faßt ihre Beschlüsse mit Stimmenmehrheit. Bei Stimmengleichheit entscheidet die Stimme des Vorsitzenden.**

Auf drei Arten also kann die Stellungnahme der Regierung in einer zu entscheidenden Angelegenheit bestimmt werden: durch den Ressortminister, wenn die Angelegenheit nur seinen Geschäftszweig berührt, ohne grundsätzliche Bedeutung zu haben; durch die Reichsregierung, wenn sie dem Geschäftskreis mehrerer Reichsminister gemeinsam ist (und zwar hat sie dann diesen Weg zu gehen, auch wenn sie zugleich die Richtlinien der Politik berührt); durch den Reichskanzler oder den Einzelminister im Benehmen mit ihm, wenn die Angelegenheit nur einen Fachminister berührt, aber von grundsätzlicher Bedeutung ist. Meinungsverschiedenheiten in einem Fall letzterer Art gehen also nicht den Weg des Art. 57, sondern bei ihnen gibt der Reichskanzler den Ausschlag.

Außer bei Gesetzentwürfen ist die Reichsregierung als ganze in

der Verfassung für zuständig erklärt, unter anderem für die Ausübung der Reichsaufsicht (Art. 15), die Stellung von Anträgen im Reichsrat (Art. 66) und den Erlaß von Verordnungen (Art. 77, 88 Abs. 3, 91).

Art. 59. [Ministeranklage.] **Der Reichstag ist berechtigt, den Reichspräsidenten, den Reichskanzler und die Reichsminister vor dem Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich anzuklagen, daß sie schuldhafterweise die Reichsverfassung oder ein Reichsgesetz verletzt haben. Der Antrag auf Erhebung der Anklage muß von mindestens hundert Mitgliedern des Reichstags unterzeichnet sein und bedarf der Zustimmung der für Verfassungsänderungen vorgeschriebenen Mehrheit. Das Nähere regelt das Reichsgesetz über den Staatsgerichtshof.**

Das hier verheißene Gesetz ist unter dem 9. Juli 1921 ergangen (vgl. bei Art. 108) und sieht vor, daß im Falle der Schuldigsprechung der Angeklagte seines Amtes verlustig erklärt werden kann. Praktisch geworden ist das Verfahren noch nicht.

Vierter Abschnitt: Der Reichsrat.

Dem Bundesrat der R. V. von 1871 war dreierlei eigentümlich: im Aufbau der Reichsgewalt stellte er gegenüber dem demokratischen Reichstag die mit stärkeren Befugnissen ausgestattete und zugleich die Funktion eines Oberhauses in sich vereinigende Regierung dar; er stellte ferner dar gegenüber der unitarischen Volksvertretung das föderalistische Element, und er war endlich das Reichsorgan, das neben der monarchistischen Spitze am meisten die enge, realunionartige Verbindung zwischen Preußen und dem Reich oder, von einer anderen Seite aus gesehen, die Hegemoniestellung Preußens im Reich rechtlich festlegte. Er mußte daher auch in besonders starkem Maß als Verkörperung des alten Systems erscheinen und im Bestreben nach möglichster Abkehr von diesem war nach der Umwälzung 1918 zunächst eine völlig andere Gestaltung dieses Reichsorgans geplant: Ausgestaltung zu einer echten Volksvertretung, aber mit föderalistischem Charakter, so wie sie schon die Frankfurter Verfassung von 1849 unter dem Namen Staatenhaus geplant hatte und die ähnlich ausgesehen und gewirkt hätte, wie der Ständerat in der Schweiz und der Senat in den Vereinigten Staaten. Die Verfassung selbst kehrte dann aber doch zum Bundesratssystem zurück. Der Reichsrat ist keine Volksvertretung, sondern wieder eine Versammlung von Vertretern der Einzelstaatsregierungen. Er ist auch wiederum der Hauptträger des föderalisti-

schen Gedankens, soweit diesem im neuen Reich überhaupt noch Raum gelassen ist. Er ist aber dem Reichstag gegenüber nicht mehr das überlegene Oberhaus und zugleich die Regierung, sondern hat in der Gesetzgebung so schwache Rechte, daß viele Bedenken tragen, ihn überhaupt zu den gesetzgebenden Organen zu zählen.[1]) Er ist endlich auch nicht mehr Träger und Befestiger der Vormachtstellung Preußens im Reich, er hat auf die Reichsregierung, von der er scharf getrennt ist, überhaupt nur noch schwachen Einfluß; dagegen hat er in Beziehung auf Preußen eine neue Funktion bekommen: durch die Bestimmung, daß die Hälfte der preußischen Mitglieder von den preußischen Provinzen zu wählen sind, sollte er von Reichs wegen zu dem Prozeß der Verselbständigung der preußischen Provinzen beitragen.

Genau festgelegt ist dieser Charakter des Reichsrat in der Verfassung selbst nicht in allen Beziehungen; namentlich ist dort gar nicht ausdrücklich gesagt, daß die Reichsratsbevollmächtigten an Weisungen ihrer Regierungen gebunden werden können, es wird dies aber aus dem Schweigen der R. V. mit Recht gefolgert. Diese kümmert sich eben gar nicht darum, aus welchen Motiven die Stellungnahme der Reichsratsbevollmächtigten erfolgt; sicher ist daher, daß diese Instruktionen die Reichsratsbevollmächtigten nur im Verhältnis zu ihren Regierungen, nicht nach außen binden. Ein wichtiger Unterschied gegen früher ist noch die Öffentlichkeit wenigstens der Vollsitzungen des Reichsrats, wiewohl auch sie nicht ausnahmslos eintritt (Art. 66).

Was vom früheren Bundesrat, namentlich durch seine Ausschüsse, an solider Verwaltungs- und Gesetzgebungsarbeit geleistet wurde, war von größter Wichtigkeit, wenn es sich auch der Beurteilung einer größeren Öffentlichkeit entzog. Auch der Reichsrat und seine Ausschüsse können als Kollegien, die etwas weniger von Parteipolitik beherrscht sind als der Reichstag, sehr wichtige Aufgaben erfüllen und werden sich trotz der verfassungsmäßig schwachen Stellung des Reichsrats um so mehr Geltung verschaffen, je mehr die

1) Dann hätten wir also das Einkammersystem, wofür der Wortlaut von Art. 68, Abs. 2 allerdings spricht. Und doch wird man der Bedeutung des Reichsrats damit nicht gerecht, dafür kann man andererseits den Wortlaut der Gesetzesverkündungsformel anführen, die sogar von Zustimmung des Reichsrats spricht (vgl. darüber unten bei Art. 70).

Landesregierungen wie früher ihren Stolz darein legen, die tüchtigsten Verwaltungsbeamten und nicht nach ihrer politischen Gesinnung bestimmte Vertreter in den Reichsrat zu entsenden.

Art. 60. [Aufgabe.] **Zur Vertretung der deutschen Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Reichs wird ein Reichsrat gebildet.**

Ähnlich wie beim Reichstag werden im vorliegenden Abschnitt die Befugnisse des Reichsrats nur in einzelnen Beziehungen umschrieben; sie erfahren eine wichtige Ergänzung durch die folgenden Abschnitte über die Gesetzgebung und die Verwaltung. Die Mitwirkung des Reichsrats bei der Gesetzgebung besteht im Recht des Gesetzesvorschlags (Art. 69) und des Einspruchs (Art. 74, vgl. auch Art. 76 und 85 Abs. 4); seine Mitwirkung in der Verwaltung wird namentlich praktisch bei Verordnungen (Art. 77, 88, 91) und bei der Rechnungskontrolle (Art. 86). Gemäß Art. 179, Abs. 1, Satz 2 hat er übrigens auch eine Reihe von Funktionen vom alten Bundesrat übernommen, wie z. B. das Vorschlagsrecht bei Ernennung der Mitglieder des Reichsgerichts, des Bundesamts für das Heimatwesen und anderer hoher Reichsbehörden.

Art. 61. [Stimmrecht.] **Im Reichsrat hat jedes Land mindestens eine Stimme. Bei den größeren Ländern entfällt auf 700000 Einwohner eine Stimme. Ein Überschuß von mindestens 350000 Einwohnern wird 700000 gleichgerechnet. Kein Land darf durch mehr als zwei Fünftel aller Stimmen vertreten sein.**

Deutschösterreich erhält nach seinem Anschluß an das Deutsche Reich das Recht der Teilnahme am Reichsrat mit der seiner Bevölkerung entsprechenden Stimmenzahl. Bis dahin haben die Vertreter Deutschösterreichs beratende Stimme.

Die Stimmenzahl wird durch den Reichsrat nach jeder allgemeinen Volkszählung neu festgesetzt.

Abs. 1 in der Fassung des Ges. vom 24. März 1921; Abs. 2 ist durch Nichtigkeitsprotokoll vom 22. Sept. 1919 für unwirksam erklärt.

Die Stimmenverteilung im Bundesrat nach der a. R. V., die angeknüpft hatte an diejenige für den Bundestag des Deutschen Bundes, bedeutete, daß Preußen im Verhältnis zu seiner Bevölkerungszahl stark zurückgesetzt wurde, während die Mittel- und namentlich auch einige der kleinsten Staaten begünstigt waren. Die n. R. V. geht grundsätzlich mehr von der Einwohnerzahl als Grundlage aus; davon wird aber wieder eine starke Ausnahme zuungunsten von Preußen gemacht, das sonst die absolute Mehrheit im Reichsrat hätte. Während nach der Fassung von 1919 für die Bewertung von Überschußzahlen die Einwohnerzahl des kleinsten Landes von Bedeutung war, brachte ein verfassungsänderndes Gesetz vom 24. März 1921 den jetzigen Wortlaut von Abs. 1.

Die derzeitige Stimmenverteilung ist aus der Tabelle oben S. 32 ersichtlich.

Abs. 2 hat alsbald das Mißfallen unserer Kriegsgegner erregt, die im Friedensvertrag von Versailles bekanntlich in Mißachtung des von ihnen unablässig gepredigten Grundsatzes vom Selbstbestimmungsrecht der Völker den Anschluß von Deutsch-Österreich an das Deutsche Reich untersagt hatten. Auf ihr Verlangen hat die deutsche Regierung am 22. Sept. 1919 eine Erklärung des Inhalts abgegeben, daß Abs. 2 des Art. 61 dem Friedensvertrag widerspreche und daher ungültig sei, daß die Zulassung österreichischer Vertreter zum Reichstag nur stattfinden könne, wenn der Völkerbundsrat einer entsprechenden Änderung der internationalen Lage Österreichs zugestimmt haben werde. Art. 61, Abs. 2 ist also bis auf weiteres als ungültig zu betrachten.

Art. 62. [Ausschüsse.] **In den Ausschüssen, die der Reichsrat aus seiner Mitte bildet, führt kein Land mehr als eine Stimme.**

Vorläufig sind beim Reichsrat elf ständige Ausschüsse gebildet worden, und zwar 1. für auswärtige Angelegenheiten, 2. für Volkswirtschaft, 3. für innere Verwaltung, 4. für Verkehrswesen, 5. für Haushalt und Rechnungswesen, 6. für Steuer- und Zollwesen, 7. für Rechtspflege, 8. für Verfassung und Geschäftsordnung, 9. für Reichswehrangelegenheiten, 10. für Seewesen, 11. für Durchführung des Friedensvertrags.

Art. 63. [Zusammensetzung.] **Die Länder werden im Reichsrat durch Mitglieder ihrer Regierungen vertreten. Jedoch wird die Hälfte der preußischen Stimmen nach Maßgabe eines Landesgesetzes von den preußischen Provinzialverwaltungen bestellt.**

Die Länder sind berechtigt, so viele Vertreter in den Reichsrat zu entsenden, wie sie Stimmen führen.

Die ordentlichen Reichsratsbevollmächtigten sind also die Minister der Länder, die aber, von Preußen abgesehen, im allgemeinen nicht in Berlin sein können. Sie werden durch stellvertretende Reichsratsbevollmächtigte vertreten, auf denen in Wirklichkeit die Hauptarbeitslast ruht. Die R. V. sagt nichts darüber, ob die Bevollmächtigten nach eigener Überzeugung oder nach Instruktionen stimmen sollen; sie schließt das letztere also jedenfalls nicht aus und tatsächlich geschieht es bei den Ländervertretern ebenso allgemein wie früher im Bundesrat.

Zu Abs. 1, Satz 2: Nachdem in Preußen im Febr. 1921 die Provinzialvertretungen in neuem, unmittelbarem Wahlverfahren gewählt waren, erging das preuß. Ges. vom 3. Juni 1921 (Preuß. Ges.-Sammlung 1921, S. 379) über die Bestellung von Mitgliedern des Reichsrats durch die Provinzialverwaltungen, Wahlkörper sind die Provinzialausschüsse, in Berlin der Magistrat. (Während die Ver-

treter der preußischen Provinzen im preußischen Staatsrat durch die Provinziallandtage gewählt werden.) Die ganze Einrichtung der selbständigen Provinzialstimmen, die den Einfluß der preußischen Landesstimmen aufheben oder doch mindern können, wird von der preußischen Regierung je länger je mehr als unbequem empfunden. Sie hat seit längerem eine Regelung durch ein preußisches Gesetz angestrebt, wonach alle preußischen Stimmen nur einheitlich abgegeben werden können. Doch wird man sagen müssen, daß eine solche Regelung das von der Reichsverfassung festgelegte Machtverhältnis zwischen den Ländern berührt, also von Preußen nicht ohne Zustimmung des Reichs durchgeführt werden kann. Siehe auch noch Schlußabschnitt.

Art. 64. [Einberufung.] **Die Reichsregierung muß den Reichsrat auf Verlangen von einem Drittel seiner Mitglieder einberufen.**

Art. 65. [Beteiligung der Reichsregierung.] **Den Vorsitz im Reichsrat und in seinen Ausschüssen führt ein Mitglied der Reichsregierung. Die Mitglieder der Reichsregierung haben das Recht und auf Verlangen die Pflicht, an den Verhandlungen des Reichsrats und seiner Ausschüsse teilzunehmen. Sie müssen während der Beratung auf Verlangen jederzeit gehört werden.**

Art. 66. [Geschäftsgang.] **Die Reichsregierung sowie jedes Mitglied des Reichsrats sind befugt, im Reichsrat Anträge zu stellen.**

Der Reichsrat regelt seinen Geschäftsgang durch eine Geschäftsordnung. Die Vollsitzungen des Reichsrats sind öffentlich. Nach Maßgabe der Geschäftsordnung kann die Öffentlichkeit für einzelne Beratungsgegenstände ausgeschlossen werden.

Bei der Abstimmung entscheidet die einfache Mehrheit der Abstimmenden.

Art. 67. [Mitwirkung bei der Reichsverwaltung.] **Der Reichsrat ist von den Reichsministerien über die Führung der Reichsgeschäfte auf dem Laufenden zu halten. Zu Beratungen über wichtige Gegenstände sollen von den Reichsministerien die zuständigen Ausschüsse des Reichsrats zugezogen werden.**

Da der Reichsrat jetzt ein auch äußerlich von der Regierung scharf sich scheidendes Organ ist, so mußte sein Verhältnis zu dieser eingehend geregelt werden. Es ist in wichtigen Punkten anders ausgestaltet wie das des Reichstags: der Reichsrat hat kein Selbstversammlungsrecht, sondern wird von der Regierung einberufen (tatsächlich tagt er ebenso wie der Bundesrat ständig), und die Regierung führt in ihm den Vorsitz. Nach Art. 65, Satz 2 kann der Reichsrat das Erscheinen der Mitglieder der Reichsregierung bei seinen Beratungen und denen seiner Ausschüsse verlangen; dies gibt eine allerdings schwache Möglichkeit, eine gewisse Verantwortlichkeit der Reichsregierung dem Reichsrat gegenüber geltend zu machen. Da die Stellung des Reichsrats auch im übrigen schwach ist und er nicht,

wie das beim Bundesrat zutraf, von selbst über alle Reichsangelegenheiten informiert wird, mußte durch Art. 67 eigens dafür gesorgt werden, daß er und seine Ausschüsse nicht in wichtigen Angelegenheiten von der Reichsregierung mehr oder weniger beiseite geschoben werden können.

Die in Art. 66 in Aussicht gestellte Geschäftsordnung für den Reichsrat ist am 20. Nov. 1919 erlassen worden.

Fünfter Abschnitt: Die Reichsgesetzgebung.

Nachdem die Abschnitte 2 bis 4 die Hauptorgane des Reichs und zwar in erster Linie hinsichtlich ihrer Formation besprochen haben, werden in den Abschnitten 5 bis 7 die Hauptfunktionen: Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtspflege behandelt. Diese Aufzählung erweckt den Anschein, als ob unsere R. V. auf dem Grundsatz der Gewaltenteilung aufgebaut wäre. In Wirklichkeit ist das, wie im Schlußabschnitt zu zeigen sein wird, nicht der Fall.

Im vorliegenden Abschnitt wird festgelegt, wie und von welchen Organen die Reichsgesetzgebung ausgeübt wird. Indem hier einzelne Funktionen den verschiedenen Reichsorganen zugewiesen werden, bildet der Abschnitt eine Ergänzung der Bestimmungen über diese Organe im allgemeinen, wie sie die Abschnitte 2 bis 4 gebracht hatten.

Art. 68. [Einbringung von Reichsgesetzen.] **Die Gesetzesvorlagen werden von der Reichsregierung oder aus der Mitte des Reichstags eingebracht.**

Die Reichsgesetze werden vom Reichstag beschlossen.

Vom Weg der Gesetzgebung sind mit dieser Bestimmung die zwei wichtigsten Stadien umschrieben: die Einbringung der Vorlagen und die Erhebung eines Entwurfs zum Gesetz. Die Verfassung sagt nichts (und brauchte nichts zu sagen) über die Vorstadien die eine Gesetzesaktion durchlaufen muß, ehe sie zur förmlichen Gesetzesvorlage führt. Gewöhnlich ist ihr vorangegangen ein Referentenentwurf, d. h. der Entwurf des Sachbearbeiters des zuständigen Ministeriums, der noch nicht durch Zustimmung des Kabinetts (vgl. oben Art. 57) zur Regierungsvorlage geworden ist, gerade in diesem Stadium aber oft schon der Kritik unterbreitet wird. Wie aber kommt es zu diesem Referentenentwurf? Das geht, so berichtet uns Lambach, Die Herrschaft der Fünfhundert, S. 54, in den verschiedenen Ministerien verschieden zu. „Aber überall gibt es den Moment, wo irgend ein Außenstehender, eine Persönlichkeit von politischem Blick in einem

Minister, einem Staatssekretär oder einem Geheimrat den Entschluß weckt, eine gesetzgeberische Idee zur Bearbeitung zu bringen. *Das ist der entscheidendste Moment im Werden des Gesetzes.* Ohne ihn verwandelt sich niemals ein Wunsch, ein Plan in ein Gesetz ... Erst wenn eine Idee sich zu einem amtlichen Entwurf in dem dafür zuständigen Ministerium verdichtet, gewinnt sie Leben und Aussicht auf Erfüllung im parlamentarischen Staat".

Über das nächste Stadium im Werdegang eines solchen Gesetzentwurfs berichtet Lambach weiter: „Während sich ehemals der Bearbeiter eines Gesetzplans jeder Beeinflussung durch Außenstehende möglichst entzog, ist es seit der Revolution Brauch geworden, die Öffentlichkeit und möglichst viele Interessenten, die später durch die Parlamente doch ihren Einfluß ausüben würden, schon in den frühesten Vorstadien zur Mitarbeit heranzuziehen". Wie das gemacht wird — darauf kann ich hier nicht eingehen, da es sich hierbei eben noch nicht um staatsrechtliche Akte handelt, über die wir hier allein zu berichten haben. Ich muß also auf die lehrreiche Darstellung von Lambach zu diesem Punkt verweisen.

Von den hier in Art. 68, Abs. 1 erwähnten beiden der Einbringung ist die aus der Mitte des Reichstags — man spricht dann von Initiativanträgen — der seltenere Fall, da natürlich die Vorberatung von Entwürfen im Schoß der Ministerien im allgemeinen mehr Gewähr für ihre gute Ausarbeitung bietet und daher vorgezogen wird.[1]) Bei Initiativanträgen ergibt sich die Eigentümlichkeit, daß das Gesetz im Reichstag beschlossen werden kann, ohne daß der Reichsrat überhaupt Gelegenheit bekommen hatte, sich zu ihm zu äußern, so daß ihm dann also nur die Einspruchsmöglichkeit bleibt.

Die von der Regierung eingebrachten Entwürfe müssen vorher in der aus Art. 69 zu ersehenden Weise dem Reichsrat zur Stellungnahme vorgelegen haben. Dies gilt nicht für Vorlagen, die zurückgehen auf andere Organe, denen die Verfassung ein mittelbares Initiativrecht zugestanden hat: auf den Reichsrat selbst — auf den Reichswirtschaftsrat bei wirtschafts- oder sozialpolitischen Gesetzentwürfen (Art. 165, Abs. 4) — auf ein Zehntel der Stimmberechtigten.

---

1) Vgl. übrigens die Bemerkung von Lambach (S. 59): „Es kommt vor, daß ein Referentenentwurf alle Stadien überspringt, indem er einem einflußreichen Abgeordneten in die Hand gespielt wird, der ihn einfach zum Inhalte eines Initiativantrags im Reichstage macht." Das kann auch geschehen, um den Reichsrat zu umgehen, vgl. das im Text sofort folgende.

die im Weg des Volksbegehrens sich für die Vorlegung eines Gesetzentwurfs ausgesprochen haben (Art. 73, Abs. 3).

Darin, daß der Reichstag ein Gesetz beschließt, sieht man ein Doppeltes: die Festlegung des Gesetzesinhalts und die Erteilung des Gesetzesbefehls, also die Sanktion, die nach der a. R. V. vom Bundesrat erteilt worden war; doch ist es zweifelhaft, ob die Scheidung dieser Funktionen noch Berechtigung hat, zumal sie auch unter dem alten Recht nicht unangefochten war.

Der Beschluß des Reichstags über ein Gesetz bedeutet wohl den entscheidenden Akt, aber noch nicht den Abschluß des Gesetzgebungsverfahrens. Zur Erlangung der formellen Gültigkeit ist für jedes Gesetz noch nötig die Ausfertigung und die Verkündigung, die nach Art. 70 dem Reichspräsidenten obliegt. Aber auch die Sanktion geschieht durch den Reichstag nicht endgültig und unbedingt, sondern die Verfassung verleiht seiner Beschlußfassung diese Wirkung gewissermaßen nur unter der auflösenden Bedingung, daß nicht ein Volksentscheid über das Gesetz angeordnet wird (Art. 73) oder der Reichsrat Einspruch erhebt (Art. 74).

Art. 69. [Zustimmung des Reichsrats.] **Die Einbringung von Gesetzesvorlagen der Reichsregierung bedarf der Zustimmung des Reichsrats. Kommt eine Übereinstimmung zwischen der Reichsregierung und dem Reichsrat nicht zustande, so kann die Reichsregierung die Vorlage gleichwohl einbringen, hat aber hierbei die abweichende Auffassung des Reichsrats darzulegen.**

Beschließt der Reichsrat eine Gesetzesvorlage, welcher die Reichsregierung nicht zustimmt, so hat diese die Vorlage unter Darlegung ihres Standpunktes beim Reichstag einzubringen.

Satz 1 müßte richtiger lauten: Regierungsvorlagen sind vorher dem Reichsrat zur Stellungnahme vorzulegen; denn wie aus Satz 2 hervorgeht, bedürfen sie in Wirklichkeit nicht der Zustimmung des Reichsrats, sondern können auch ohne diese an den Reichstag gehen. Das mittelbare Initiativrecht des Reichsrats, das Abs. 2 sichert, wurde bei Art. 68 soeben schon gewürdigt. Es wird von ihm nicht viel Gebrauch gemacht; am ehesten geschieht es dann, wenn die Reichstagsparteien mit Wünschen auf Einbringung von Gesetzen überlastet sind. Ist die Reichsregierung mit der Vorlage des Reichsrats einverstanden, so wird sie diese als ihre Vorlage unter Erwähnung der Zustimmung des Reichsrats einbringen.

Art. 70. [Verkündung der Reichsgesetze.] **Der Reichspräsident hat die verfassungsmäßig zustande gekommenen Gesetze auszufertigen und binnen Monatsfrist im Reichs-Gesetzblatt zu verkünden.**

Die Ausfertigung, die durch Unterzeichnung der Urschrift des Ge-

setzes vollzogen und nach der das Gesetz datiert wird, bedeutet die Beurkundung, daß diese Urschrift den Wortlaut des Gesetzes darstellt, wie er sich auf Grund der Reichstags- und Reichsratsbeschlüsse (evtl. der Volksentscheidung) ergibt und zugleich die Beurkundung, daß alle Vorschriften über das Gesetzgebungsverfahren beobachtet sind. Dagegen beurkundet sie nicht, daß das Gesetz auch materiell verfassungsmäßig ist, d. h. daß es inhaltlich keiner Verfassungsbestimmung (z. B. über die Zuständigkeitsverteilung zwischen Reich und Ländern) widerspricht, vgl. darüber noch unten bei Art. 102.

Die Pflicht zur Verkündung ist für den Reichspräsidenten keine unbedingte; nicht leicht praktisch wird allerdings das Mittel, das Art. 73, Abs. 1 dem Reichspräsidenten an die Hand gibt, um die Verkündigung eines ihm unlieben Gesetzes zu vermeiden, nämlich die Anrufung des Volksentscheids; aber er kann natürlich seinerseits gewissermaßen die Kabinettsfrage stellen, d. h. mit seinem Rücktritt drohen, wenn von ihm die Unterzeichnung eines ihm nicht genehmen Gesetzes verlangt wird und der jetzige Reichspräsident hat höchst bemerkenswerterweise in der Tat auf diese Weise schon einmal die Änderung eines vom Reichstag schon verabschiedeten Gesetzes erreicht (nämlich eines Gesetzes über die Bestrafung des Zweikampfes, das dann in veränderter Fassung am 30. April 1926 erging, s. RGBl. 1926, S. 201). über die Verkündungsformel enthält die R. V. keine Vorschriften. Eingebürgert hat sich nach anfänglicher Unsicherheit die folgende Formel: „Der Reichstag hat das folgende Gesetz beschlossen, das mit Zustimmung des Reichsrats hiermit verkündet wird." Dieser Wortlaut ist insofern irreführend, als er den Anschein erweckt, als müsse der Reichsrat zur Verkündung (und nicht zum Inhalt) des Gesetzes seine Zustimmung geben. Da der Reichsrat aber überhaupt kein eigentliches Recht der Zustimmung hat, sondern nur ein Einspruchsrecht (vgl. Art. 74), so ist die ganze Fassung anfechtbar. Diese sozusagen normale Verkündungsform erhält seit 1924 im Falle des verfassungsändernden Charakters den Zusatz: „nachdem festgestellt ist, daß die Erfordernisse verfassungsändernder Gesetzgebung erfüllt sind". Falls das Gesetz gegen den Einspruch des Reichsrats, nämlich bei wiederholter Abstimmung mit Zweidrittelmehrheit beschlossen ist, lautet die Verkündungsformel: „Der Reichstag hat das folgende Gesetz beschlossen, das nach wiederholter Beschlußfassung gemäß Art. 74, Abs. 3, Satz 1 der Reichsverfassung hiermit verkündet wird". Im Falle der Gesetzgebung durch Volksentscheid, der bis jetzt aber nicht vorgekommen ist, müßte natürlich wieder eine andere, dieser Entstehungsart entsprechende Verkündungsformel gebraucht werden. Und wir müssen feststellen, daß, nachdem wir im alten Reich 44 Jahre lang eine staats-

rechtlich nicht korrekte Verkündungsformel hatten (vgl. oben S. 18), unter der n. R. V. wieder eine solche zur Anwendung kommt.

Das Reichsgesetzblatt erscheint seit 1922 in zwei Teilen, in Teil II werden hauptsächlich Verträge mit ausländischen Staaten, ferner solche inländischen Regelungen veröffentlicht, die nur für einen begrenzten Kreis von Staatsbürgern Bedeutung haben.

Was für Gesetze bestimmt ist, gilt leider nicht auch für Rechtsverordnungen, sondern diese brauchen nach einem Gesetz vom 13. Okt. 1923 nur im Reichsministerialblatt (früher Zentralblatt für das Deutsche Reich) oder im Deutschen Reichsanzeiger (unter Umständen im Reichsbesoldungsblatt oder im Amtsblatt des Postministeriums) veröffentlicht zu werden und für Verordnungen nach Art. 48 ist nicht einmal dies erforderlich. Der Satz, daß alle für den Bürger verbindlichen Rechtsvorschriften des Reichs im Reichsgesetzblatt zu finden sein müssen, ist damit in verhängnisvoller Weise durchbrochen.

Art. 71. [Inkrafttreten der Reichsgesetze.] **Reichsgesetze treten, soweit sie nichts anderes bestimmen, mit dem vierzehnten Tage nach Ablauf des Tages in Kraft, an dem das Reichsgesetzblatt in der Reichshauptstadt ausgegeben worden ist.**

Wenn also beispielsweise eine Nummer in Berlin am 13. Jan. ausgegeben ist, so treten die in ihr enthaltenen Gesetze normalerweise am 27. Jan. in Kraft. (Dieser 14. Tag ist auf jeder Nummer des RGBl. vermerkt.)

Zu Art. 72—75 (Volksbegehren und Volksentscheid). Bei noch so freiem Wahlrecht bietet eine Staatsform, in der das Volk seinen gesetzgeberischen Willen nur durch die Volksvertretungen äußern kann (repräsentative Demokratie) nicht die reinste Form der Demokratie dar. Diese ist vielmehr erst gegeben, wenn Gesetze auch unmittelbar vom Volk beschlossen werden können (unmittelbare Demokratie). Ursprünglich sind in den Demokratien die Gesetze meist auf diese Weise beschlossen worden und diese Art der Gesetzgebung hat sich namentlich in der Schweiz erhalten. In einigen Kantonen treten dort die stimmberechtigten Bürger auch äußerlich noch alljährlich zu einer „Landsgemeinde" zusammen, in der die nötigen Gesetze beschlossen werden. In den anderen Kantonen und im Bund besteht die unmittelbare Form der Gesetzgebung insoweit, als die von der Volksvertretung angenommenen Gesetze durch Volksabstimmung verworfen werden (Referendum) und als Gesetze durch das Volk vorgeschlagen werden können (Initiative). Das Referendum ist meist fakultativ, bei Verfassungsänderungen

aber im Bund wie in den Kantonen obligatorisch. Referendum und Initiative finden sich ähnlich in den Vereinigten Staaten, dort aber nur in den Einzelstaaten.

Die n. R. V. macht nun den Versuch, wenigstens das fakultative Referendum und die Initiative auf einen großen Flächenstaat, ein Reich von 60 Millionen, zu übertragen. Die ausgesprochene Absicht ist dabei, mit dieser Einrichtung eine Kontrolle des Parlaments zu erzielen. Indem wir die Frage, wie weit diese Absicht wohl erreicht werden wird, der Betrachtung im Schlußabschnitt vorbehalten, geben wir hier zunächst nur einen Überblick über die verschiedenen Möglichkeiten der Betätigung des Volkes in der Form der unmittelbaren Gesetzgebung.

Die beiden Formen werden Volksbegehren und Volksentscheid genannt. Das Volksbegehren bedeutet eine besondere Art des Vorschlags von Gesetzen, die dann entweder durch Volksentscheid oder durch die Volksvertretung beschlossen werden, ersteres aber nicht ohne daß zuvor dem Reichstag Gelegenheit gegeben war, das Gesetz anzunehmen und so dem Volksentscheid vorzubeugen. Der Volksentscheid findet statt entweder über den Gegenstand des Volksbegehrens, wenn ihm nämlich vom Reichstag nicht stattgegeben worden ist oder über ein vom Reichstag von sich aus beschlossenes Gesetz, das der nachträglichen Genehmigung durch das Volk unterbreitet wird, und diesem sonach ein Recht der Gesetzesverwerfung gibt.

Es gibt nicht weniger als sechs Möglichkeiten, einen Volksentscheid herbeizuführen. Er findet statt 1. auf Anordnung des Reichspräsidenten, die nach jedem Gesetz möglich ist gemäß Art. 73, Abs. 1; 2. auf Anordnung des Reichspräsidenten nach erfolgtem Einspruch des Reichsrats, Art. 74, Abs. 3, Satz 2; 3. auf Anordnung des Reichspräsidenten, wenn der Einspruch des Reichsrats vom Reichstag mit Zweidrittelmehrheit zurückgewiesen ist (dann dient also der Volksentscheid zum Schutz des Reichsrats gegen Majorisierung durch den Reichstag), Art. 74, Abs. 3, Satz 4; 4. auf Verlangen des Reichsrats, wenn dieser bei einer Verfassungsänderung vom Reichstag überstimmt worden ist, Art. 76, Abs. 2; 5. auf Antrag von $^1/_{20}$ der Stimmberechtigten gegenüber einem Reichsgesetz, dessen Verkündung ausgesetzt ist, Art. 72 und 73, Abs. 2; 6. nach Volksbegehren, wofern der begehrte Gesetzentwurf nicht vom Reichstag unverändert angenommen ist, Art. 73, Abs. 3. Das Nähere ist nunmehr geregelt durch das Gesetz über den Volksentscheid vom 27. Juni 1921, RGBl. 1921, S. 790.

Schranken und Erschwerungen für das Wirksamwerden des Volksentscheids stellen namentlich dar Art. 72, S. 2; 73, Abs. 4; 75; 76, Abs. 1, Satz 4.

Das Recht der Anordnung eines Volksentscheids gegenüber jedem Gesetz (Art. 73, Abs. 1) bedeutet eine Art aufschiebendes Veto des Reichspräsidenten, für dessen Ausübung er aber natürlich an die Gegenzeichnung des Reichskanzlers gebunden ist.

Art. 72. [Aussetzung der Verkündung.] **Die Verkündung eines Reichsgesetzes ist um zwei Monate auszusetzen, wenn es ein Drittel des Reichstags verlangt. Gesetze, die der Reichstag und der Reichsrat für dringlich erklären, kann der Reichspräsident ungeachtet dieses Verlangens verkünden.**

Beim Aufwertungsgesetz vom 16. Juli 1925 wurde zum ersten Male die Aussetzung der Verkündung gemäß Art. 72 verlangt, aber auch durch Dringlichkeitserklärung und nachgefolgte Entschließung des Reichspräsidenten, von der Aussetzungsmöglichkeit keinen Gebrauch zu machen, verhindert. Das Volksentscheidverfahren nach Art. 73, Abs. 2, das sich an die Aussetzung anzuschließen gehabt hätte, konnte daher nicht praktisch werden. Der Reichspräsident ist in seiner Entschließung frei und sein Amt ist es, auf jeden Fall dann die Verkündung zu verweigern, wenn vom Reichstag Gesetze für dringlich erklärt wurden, die es in Wirklichkeit nicht sind.

Art. 73. [Volksbegehren und Volksentscheid.] **Ein vom Reichstag beschlossenes Gesetz ist vor seiner Verkündung zum Volksentscheid zu bringen, wenn der Reichspräsident binnen eines Monats es bestimmt.**

Ein Gesetz, dessen Verkündung auf Antrag von mindestens einem Drittel des Reichstags ausgesetzt ist, ist dem Volksentscheid zu unterbreiten, wenn ein Zwanzigstel der Stimmberechtigten es beantragt.

Ein Volksentscheid ist ferner herbeizuführen, wenn ein Zehntel der Stimmberechtigten das Begehren nach Vorlegung eines Gesetzentwurfs stellt. Dem Volksbegehren muß ein ausgearbeiteter Gesetzentwurf zugrunde liegen. Er ist von der Reichsregierung unter Darlegung ihrer Stellungnahme dem Reichstag zu unterbreiten. Der Volksentscheid findet nicht statt, wenn der begehrte Gesetzentwurf im Reichstag unverändert angenommen worden ist.

Über den Haushaltplan, über Abgabengesetze und Besoldungsordnungen kann nur der Reichspräsident einen Volksentscheid veranlassen.

Das Verfahren beim Volksentscheid und beim Volksbegehren regelt ein Reichsgesetz.

Art. 73 und das Volksentscheidungsgesetz vom 27. Juni 1921, das gemäß seinem letzten Absatz erging, ist zum ersten Male praktisch geworden im Jahre 1926 aus Anlaß der Fürstenabfindungsfrage. Wie dieser Vorgang und überhaupt die ganze Einrichtung verfassungspolitisch zu werten sind, darauf wird im Schlußabschnitt

noch eingegangen werden. Hier sind zunächst nur die positiven Bestimmungen zu erläutern.

Art. 73, Abs. 1 und 2 regeln zusammen mit Art. 72 erschöpfend die Möglichkeiten der unmittelbaren Korrektur eines Reichstagsgesetzes durch Volksentscheid, wobei also der Volksentscheid auf das Reichstagsgesetzgebungsverfahren sozusagen aufgepfropft wird. Es ist dies nicht mehr möglich, wenn von diesen Möglichkeiten kein Gebrauch gemacht, wenn vielmehr das Reichstagsgesetz verkündet ist. Dann ist es sozusagen rechtskräftig und um von ihm durch Volksabstimmung wieder loszukommen, müßte zunächst ein Volksbegehren eingeleitet werden, das in diesem Fall dann die Abänderung eines bestehenden Gesetzes zum Gegenstand hätte.

Das Verfahren im Fall des Volksbegehrens gliedert sich in folgende Stufen: 1. Zunächst muß ein Zulassungsantrag beim Reichsminister des Innern gestellt werden. Diesem ist im Fall der Fürstenabfindung ohne Bedenken entsprochen worden, während ein ähnlicher Antrag in der Aufwertungssache im August 1926 abgewiesen wurde. Leider kann über die Frage der Zulässigkeit des Antrags der Staatsgerichtshof bis jetzt nicht angerufen werden. 2. Es folgt nun die Eintragung in Listen, also eine öffentliche Abstimmung. In der Frage der Fürstenenteignung wurde dieser Antrag von nahezu $12^1/_2$ Millionen Stimmberechtigten unterzeichnet. 3. Nunmehr hat der Reichstag zu dem Antrag Stellung zu nehmen, nachdem die Reichsregierung unter Darlegung ihres Standpunkts den Entwurf des Volksbegehrens ihm zugeleitet hat. 4. Es folgt nun der eigentliche Volksentscheid, d. h. die allgemeine, geheime Abstimmung (die allerdings der Wirkung nach doch mehr oder weniger öffentlich sein kann!). Was die Mehrheiten betrifft, die bei ihr erforderlich sind, so ist grundsätzlich ein Volksbegehrensentwurf angenommen, wenn mehr ja als nein für ihn beim Volksentscheid abgegeben werden, aber in zwei praktisch wichtigen Fällen sind qualifizierte Mehrheiten erforderlich:

a) wenn der Entwurf verfassungsändernden Charakter hat, wie das für die Fürstenenteignungsvorlage angenommen wurde, so ist zur Annahme des Entwurfs die Zustimmung der Mehrheit der Stimmberechtigten erforderlich, Art. 76. Abs. 1, Satz 3. (Daher war die Fürstenabfindungsvorlage gescheitert, weil sie nur 14,4 Millionen Ja-Stimmen erhielt bei 39,5 Millionen Stimmberechtigten.)

b) Nur die Beteiligung der Mehrheit der Stimmberechtigten an der Abstimmung wird verlangt in Art. 75 und zwar für den Fall, daß „ein Beschluß des Reichstags außer Kraft gesetzt werden soll". Wenn also z. B. ein vom Reichstag beschlossenes Gesetz im Wege von Art. 73, Abs. 1 oder Abs. 2 zum Volksentscheid gelangt und hier abgelehnt

werden soll, müssen mindestens $19^3/_4$ Millionen Wähler mitstimmen (und von diesen die Mehrheit sich für Verwerfung aussprechen). Streitig ist die praktisch höchst wichtige Frage, ob dieser Art. 75 auch dann Anwendung findet, wenn der Reichstag kein Gesetz beschlossen, sondern nur nach Art. 73, Abs. 3 es abgelehnt hat, einen Volksbegehrensentwurf seinerseits anzunehmen. Die Frage dürfte zu verneinen sein, siehe bei Art. 75.

Art. 74. [Einspruch des Reichsrats.] **Gegen die vom Reichstag beschlossenen Gesetze steht dem Reichsrat der Einspruch zu.**

Der Einspruch muß innerhalb zweier Wochen nach der Schlußabstimmung im Reichstag bei der Reichsregierung eingebracht und spätestens binnen zwei weiteren Wochen mit Gründen versehen werden.

Im Falle des Einspruchs wird das Gesetz dem Reichstag zur nochmaligen Beschlußfassung vorgelegt. Kommt hierbei keine Übereinstimmung zwischen Reichstag und Reichsrat zustande, so kann der Reichspräsident binnen drei Monaten über den Gegenstand der Meinungsverschiedenheit einen Volksentscheid anordnen. Macht der Präsident von diesem Rechte keinen Gebrauch, so gilt das Gesetz als nicht zustandegekommen. Hat der Reichstag mit Zweidrittelmehrheit entgegen dem Einspruch des Reichsrats beschlossen, so hat der Präsident das Gesetz binnen drei Monaten in der vom Reichstag beschlossenen Fassung zu verkünden oder einen Volksentscheid anzuordnen.

Die Bestimmung ist maßgebend für die Stellung des Reichsrats innerhalb der gesetzgebenden Faktoren. Während er gegenüber Volksentscheidungen überhaupt nichts zu sagen hat, ist ihm gegenüber Gesetzesbeschlüssen des Reichstags zwar kein förmliches Zustimmungsrecht aber doch ein Einspruchsrecht gegeben. Man kann es als eine Art Veto bezeichnen, das aber nicht nur aufschiebend wirkt, sondern das Gesetz endgültig verhindert, wofern es nicht vom Reichstag mit Zweidrittelmehrheit überwunden wird. Ein förmliches Zustimmungsrecht hat der Reichsrat nach Art. 85, Abs. 3 in Beziehung auf Erhöhung der Ausgaben im Haushaltplan; allerdings kann seine Verweigerung auch in diesem Falle mit Zweidrittelmehrheit vom Reichstag unschädlich gemacht werden.

Über die praktische Anwendung dieser Bestimmung und ihre Wirkung auf die Stellung des Reichsrats vgl. noch Schlußabschnitt S. 138.

Art. 75. [Außerkraftsetznug eines Reichstagsbeschlusses durch Volksentscheid.] **Durch den Volksentscheid kann ein Beschluß des Reichstags nur dann außer Kraft gesetzt werden, wenn sich die Mehrheit der Stimmberechtigten an der Abstimmung beteiligt.**

Die Verwerfung eines vom Reichstag beschlossenen Gesetzes bedeutet natürlich eine Desavouierung des Reichstags. Daher die Vorschrift, daß sich an einer solchen Volksabstimmung die Mehrheit aller Stimmberechtigten beteiligen muß, ein Erfordernis, das im Fall des

Art. 76, Abs. 1, Satz 4 noch erheblich verschärft ist. Es greift nur ein, wenn ein positiver Gesetzesbeschluß des Reichstags umgestoßen werden soll, nicht auch, wenn der Reichstag nach Art. 73, Abs. 3 einen Volksbegehrensantrag abgelehnt hat und nun das Volksentscheidsverfahren weitergeht; weder der Sinn noch der Wortlaut von Art. 75 spricht dafür, ihn auch dann anzuwenden (a. A. jedoch Anschütz).

Art. 76. [Verfassungsänderndes Reichsgesetz.] **Die Verfassung kann im Wege der Gesetzgebung geändert werden. Jedoch kommen Beschlüsse des Reichstags auf Abänderung der Verfassung nur zustande, wenn zwei Drittel der gesetzlichen Mitgliederzahl anwesend sind und wenigstens zwei Drittel der Anwesenden zustimmen. Auch Beschlüsse des Reichsrats auf Abänderung der Verfassung bedürfen einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen. Soll auf Volksbegehren durch Volksentscheid eine Verfassungsänderung beschlossen werden, so ist die Zustimmung der Mehrheit der Stimmberechtigten erforderlich.**

Hat der Reichstag entgegen dem Einspruch des Reichsrats eine Verfassungsänderung beschlossen, so darf der Reichspräsident dieses Gesetz nicht verkünden, wenn der Reichsrat binnen zwei Wochen den Volksentscheid verlangt.

Während nach der a. R. V. Verfassungsänderungen außerordentlich leicht waren (im Reichstag überhaupt keine besondere Mehrheit, im Bundesrat höchstens 14 Stimmen dagegen), sind sie in der n. R. V. immerhin erheblich erschwert worden, wie denn überhaupt die republikanischen Verfassungen starrer zu sein pflegen als die monarchischen. (Sie müssen dies sein, weil die Verfassungsfragen hier sonst allzu häufig in Fluß kämen, während in monarchischen Staaten auch ohne ausdrückliche Bestimmungen die monarchische Gewalt dem Staatswesen Stetigkeit und Beharrung verleiht.) Die Erschwerungen bestehen darin, daß für den Reichstag eine doppelt qualifizierte Mehrheit verlangt wird: Zweidrittelmehrheit bei der Abstimmung und Anwesenheit von zwei Drittel der Abgeordneten (danach kann immer noch eine Minderheit, nämlich 44,4% der Abgeordneten, die Verfassungsänderung beschließen). Zweidrittelmehrheit ist auch für die Abstimmung im Reichsrat vorgeschrieben, und zwar sowohl für die Zustimmung zur Einbringung der Vorlage als auch für den Beschluß keinen Einspruch zu erheben.

Die Verfassung hat nicht daran gedacht, Verfassungsänderungen dadurch weiter zu erschweren, daß sie etwa nach amerikanischem Vorbild die Zustimmung der Einzellandtage oder nach schweizerischem, die Einholung eines Volksentscheids zu ihrem Zustandekommen erfordert hätte. Leider hat sie auch nicht ausdrücklich ausgeschlossen die stillschweigenden Verfassungsänderungen, d. h. solche, die ohne formell den Text der Verfassung zu ändern, tatsächlich doch

ihren Inhalt berühren. Das hat sich als sehr verhängnisvoll erwiesen, denn der Reichstag hat sich nun eine sehr laxe Praxis in dieser Beziehung angewöhnt. Während an ausdrücklichen Verfassungsänderungen nur eine verhältnismäßig geringe Zahl seit 1919 vorgenommen wurde, sind solche stillschweigenden Verfassungsänderungen leider sehr häufig gewesen. Das Schlimme an ihnen ist einmal, daß bei solchen stillschweigenden Verfassungsänderungen äußerlich nie klargestellt wird, welche Bestimmungen des betreffenden Gesetzes verfassungsändernd sind[1]), weiter, daß auf diese Weise gar zu leicht statt wirklicher Verfassungsänderungen *Verfassungsdurchbrechungen für einen Einzelfall* beschlossen werden, die überhaupt nicht zulässig sind. Sehr beachtliche Stimmen haben diese stillschweigenden Verfassungsänderungen für überhaupt unzulässig erklärt. Man kann es nun zwar verstehen, daß der Reichstag sich dieser strengeren Meinung nicht angeschlossen hat, was man aber nicht verstehen kann ist die Art, wie er von dieser Möglichkeit stillschweigender Verfassungsänderungen Gebrauch gemacht hat. Vgl. die verfassungspolitische Würdigung dessen im Schlußabschnitt.

Zu Art. 76 erhebt sich noch die Frage, ob es denkbar ist, auf dem von ihm gewiesenen Weg eine ganz andere Staatsform einzuführen, eine Frage, die für die Beurteilung der monarchischen Bestrebungen wie andererseits derjenigen auf Einführung einer Rätediktatur von Wichtigkeit ist. Der Übergang zum einen wie zum anderen durch regelrechte Verfassungsänderung ist in der Tat theoretisch nicht völlig ausgeschlossen, praktisch aber doch kaum denkbar; er setzt nämlich voraus, daß nicht nur Reichstag und Reichsrat mit Zweidrittelmehrheit einer solchen Verfassungsänderung zugeneigt wären, sondern bis zu einem gewissen Grad auch, daß Reichspräsident und Reichsregierung ihr nicht widerstreben, daß also alle diese Organe die Hand dazu bieten, ihre eigene Stellung zu zerstören oder doch an Bedeutung zu mindern.

Art. 77. [*Verordnungsrecht der Reichsregierung.*] **Die zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften erläßt, soweit die Gesetze nichts anderes bestimmen, die Reichsregierung. Sie bedarf dazu der Zustimmung des Reichsrats, wenn die Ausführung der Reichsgesetze den Landesbehörden zusteht.**

---

1) Ja mehrere Jahre lang hat man es sogar unterlassen, auch nur in der Eingangsformel anzudeuten, daß ein Gesetz verfassungsändernden Charakter haben sollte und hat man es dementsprechend leicht mit der Feststellung der qualifizierten Mehrheit genommen. Seit 1924 nimmt man in der oben bei Art. 70 geschilderten Weise mit der Verkündungsformel auf den verfassungsändernden Charakter Rücksicht.

Nach der a. R. V. Art. 7, Ziff. 2 war der Bundesrat berufen, die zur Ausführung der Reichsregierung erforderlichen „allgemeinen Verwaltungsvorschriften" zu erlassen, ein Ausdruck, über dessen Tragweite nie volle Klarheit herrschte. Die n. R. V. wußte nichts Besseres zu tun, als diesen unklaren Ausdruck wieder zu übernehmen. Wenn sich auch aus der Entstehungsgeschichte Hinweise dafür ergeben, daß jetzt unter dem fraglichen Ausdruck nur Verwaltungsverordnungen zu verstehen sein sollen (vgl. namentlich das Material bei Anschütz, S. 77), so ist doch mit dem Ausdruck Anlaß zu neuen Unklarheiten gegeben.

Unsere Reichsgesetze schließen aber, entsprechend dem Vorbehalt in Satz 1, jetzt vielfach mit der Wendung: „Die Ausführungsbestimmungen zu diesem Gesetz erläßt der Reichsminister (des Innern, der Finanzen usw.) mit Zustimmung des Reichsrats". Die auf solcher besonderer Ermächtigung beruhenden Ausführungsbestimmungen dürfen dann auch Rechtsvorschriften enthalten, die für den einzelnen unmittelbar verbindlich sind.

Entsprechend ihrer Gesamtneigung überträgt die R. V. jetzt das Verordnungsrecht nicht dem Reichsrat, sondern der Reichsregierung. Der Reichsrat hat nur ein Zustimmungsrecht, wenn die Ausführung den Landesbehörden zusteht. In Satz 1 ist aber eine anderweitige Regelung durch Einzelgesetze vorbehalten, und es ist bemerkenswert, daß diese doch wieder stark die Neigung zeigen, den Reichsrat für diese Verordnungstätigkeit heranzuziehen. Es ist schon fast zur Regel geworden, die namentlich bei den höchst wichtigen Steuergesetzen durchweg befolgt ist, daß die Ausführungsbestimmungen nicht von der Reichsregierung, sondern von den einzelnen Ministern mit Zustimmung des Reichsrats erlassen werden.

Sechster Abschnitt: Die Reichsverwaltung.

Während der 5. Abschnitt regelt, von welchen Reichsorganen die Reichsgesetzgebung ausgeübt wird, und ähnlich der 7. dies für die Rechtspflege tut, behandelt der scheinbar ganz entsprechende 6. Abschnitt nicht in erster Linie die Frage, von welchen Reichsorganen die Reichsverwaltung ausgeübt wird, sondern vielmehr was überhaupt zur Reichsverwaltung gehört und nicht zur Landesverwaltung. Er stellt daher nicht sowohl ein Seitenstück zum 5. und 7. als in erster Linie eine Fortsetzung zum 1. Abschnitt dar, den Bestimmungen über das Verhältnis von Reich und Ländern. Vergeblich würde man auch in diesem Abschnitt eine Bestimmung

suchen, die besagte, von welchen Reichsorganen grundsätzlich die vollziehende Gewalt im Reiche ausgeübt wird, nur die Art. 85, 88, Abs. 3 und 91 berühren diese Frage, der Hauptsache nach ist sie aber im Abschnitt über Reichspräsident und Reichsregierung behandelt.

Art. 78. [Äußeres.] **Die Pflege der Beziehungen zu den auswärtigen Staaten ist ausschließlich Sache des Reichs.**

In Angelegenheiten, deren Regelung der Landesgesetzgebung zusteht, können die Länder mit auswärtigen Staaten Verträge schließen; die Verträge bedürfen der Zustimmung des Reichs.

Vereinbarungen mit fremden Staaten über Veränderung der Reichsgrenzen werden nach Zustimmung des beteiligten Landes durch das Reich abgeschlossen. Die Grenzveränderungen dürfen nur auf Grund eines Reichsgesetzes erfolgen, soweit es sich nicht um bloße Berichtigung der Grenzen unbewohnter Gebietsteile handelt.

Um die Vertretung der Interessen zu gewährleisten, die sich für einzelne Länder aus ihren besonderen wirtschaftlichen Beziehungen oder ihrer benachbarten Lage zu auswärtigen Staaten ergeben, trifft das Reich im Einvernehmen mit den beteiligten Ländern die erforderlichen Einrichtungen und Maßnahmen.

Während nach der a. R. V. die einzelnen Staaten noch das volle Gesandtschaftsrecht und wenigstens das passive Konsulatsrecht besaßen, ist den Ländern zufolge Abs. 1 dieses Recht jetzt höchstens noch für den Verkehr untereinander und etwa mit dem päpstlichen Stuhl (der ja kein auswärtiger Staat ist) belassen. Das Recht der Vertragsschließung mit auswärtigen Staaten ist dagegen den Ländern für die Materien verblieben, deren Regelung nicht vom Reich tatsächlich erfolgt ist oder zu seiner ausschließlichen Kompetenz gehört; auch hier ist es allerdings an die Zustimmung des Reichs gebunden. Abs. 4 gibt andererseits den Ländern ein neues Mittel, ihre Interessen bei den Vertragsschließungen zur Geltung zu bringen.

Art. 79. [Landesverteidigung.] **Die Verteidigung des Reichs ist Reichssache. Die Wehrverfassung des deutschen Volkes wird unter Berücksichtigung der besonderen landsmannschaftlichen Eigenarten durch ein Reichsgesetz einheitlich geregelt.**

An Stelle der gekünstelten Rechtsstellung, welche das Heerwesen unter der a. R. V. angenommen hatte (s. o. S. 23), ist nun bestimmt, daß die Wehrmacht schlechtweg Reichssache ist. Maßgebend für ihre Ausgestaltung sind bekanntlich an erster Stelle die Bestimmungen des Versailler Friedensvertrages. Die Schlußfolgerungen aus ihm ziehen namentlich das Gesetz über die Abschaffung der allgemeinen Wehrpflicht und die Regelung der Dauer der Dienstverpflichtung vom

23. März 1921 (RGBl. 1921, S. 329), die die allgemeine Wehrpflicht abschaffen und die Zahl der Angehörigen der Wehrmacht auf 100 000 im Heere und 15 000 in der Marine begrenzen, sowie eine 12jährige Dienstzeit für Mannschaften, und eine 25jährige für Offiziere vorschreiben.

Art. 80. [Kolonien.] **Das Kolonialwesen ist ausschließlich Sache des Reichs.**

Hoffen wir, daß diese Bestimmung nicht umsonst in unserer Verfassung steht: die kolonialen Bestimmungen des Friedensvertrages gehören zu denjenigen, deren Ungerechtigkeit am offenkundigsten ist. Bei etwas kluger Politik kann es gelingen, ihre Abänderung zu erzielen und wieder ein Feld für den kolonisatorischen Betätigungsdrang unseres Volkes zu schaffen.

Art. 81. [Handelsflotte.] **Alle deutschen Kauffahrteischiffe bilden eine einheitliche Handelsflotte.**

Diese aus der a. R. V. übernommene Bestimmung besagt, was eigentlich seit der Gründung des Reichs schon selbstverständlich war, daß im internationalen Verkehr unsere Schiffe nicht als hamburgische, bremische usw. zu gelten haben, sondern eben als deutsche.

Art. 82. [Zollgebiet.] **Deutschland bildet ein Zoll- und Handelsgebiet, umgeben von einer gemeinschaftlichen Zollgrenze.**

Die Zollgrenze fällt mit der Grenze gegen das Ausland zusammen. An der See bildet das Gestade des Festlandes und der zum Reichsgebiet gehörigen Inseln die Zollgrenze. Für den Lauf der Zollgrenze an der See und an anderen Gewässern können Abweichungen bestimmt werden.

Fremde Staatsgebiete oder Gebietsteile können durch Staatsverträge oder Übereinkommen dem Zollgebiete angeschlossen werden.

Aus dem Zollgebiete können nach besonderem Erfordernis Teile ausgeschlossen werden. Für Freihäfen kann der Ausschluß nur durch ein verfassungsänderndes Gesetz aufgehoben werden.

Zollausschlüsse können durch Staatsverträge oder Übereinkommen einem fremden Zollgebiet angeschlossen werden.

Alle Erzeugnisse der Natur sowie des Gewerbe- und Kunstfleißes, die sich im freien Verkehre des Reichs befinden, dürfen über die Grenze der Länder und Gemeinden ein-, aus- oder durchgeführt werden. Ausnahmen sind auf Grund eines Reichsgesetzes zulässig.

Nachdem Luxemburg durch den Versailler Friedensvertrag aus dem deutschen Zollgebiet ausgeschieden ist, haben wir zur Zeit nur noch einige kleine Zollanschlüsse (Gebirgsdörfer an der österreichischen Grenze). Abs. 4 schützt namentlich die Freihäfen von Hamburg und Bremen.

Der letzte Absatz macht Beschränkungen des freien Handels durch die Länder für künftig unmöglich, auch solche aus ernährungspoliti-

schen Gründen, wie sie bekanntlich während des Krieges und nach dem Kriege wieder eingeführt waren.

Art. 83. [Zölle und Verbrauchssteuern.] **Die Zölle und Verbrauchssteuern werden durch Reichsbehörden verwaltet.**

Bei der Verwaltung von Reichsabgaben durch Reichsbehörden sind Einrichtungen vorzusehen, die den Ländern die Wahrung besonderer Landesinteressen auf dem Gebiete der Landwirtschaft, des Handels, des Gewerbes und der Industrie ermöglichen.

Art. 84. [Durchführung der Reichsabgabengesetze.] **Das Reich trifft durch Gesetz die Vorschriften über: 1. die Einrichtung der Abgabenverwaltung der Länder, soweit es die einheitliche und gleichmäßige Durchführung der Reichsabgabengesetze erfordert; 2. die Einrichtung und Befugnisse der mit der Beaufsichtigung der Ausführung der Reichsabgabengesetze betrauten Behörden; 3. die Abrechnung mit den Ländern; 4. die Vergütung von Verwaltungskosten bei Ausführung der Reichsabgabengesetze.**

Die beiden Artikel sind in der Hauptsache dadurch überholt, daß nach der Reichs-Abgabenordnung vom 13. Dez. 1919 die Verwaltung aller Reichssteuern, nicht nur die der Zölle und Verbrauchsabgaben, den Reichsfinanzbehörden obliegt. Einige Bestimmungen der in Art. 84 Ziff. 1 gedachten Art enthält das wichtige Finanzausgleichsgesetz von 1923/1926 (vgl. oben Art. 11).

Art. 85. [Reichshaushalt. **Alle Einnahmen und Ausgaben des Reichs müssen für jedes Rechnungsjahr veranschlagt und in den Haushaltplan eingestellt werden.**

Der Haushaltplan wird vor Beginn des Rechnungsjahrs durch ein Gesetz festgestellt.

Die Ausgaben werden in der Regel für ein Jahr bewilligt; sie können in besonderen Fällen auch für eine längere Dauer bewilligt werden. Im übrigen sind Vorschriften im Reichshaushaltgesetz unzulässig, die über das Rechnungsjahr hinausreichen oder sich nicht auf die Einnahmen und Ausgaben des Reichs oder ihre Verwaltung beziehen.

Der Reichstag kann im Entwurfe des Haushaltplans ohne Zustimmung des Reichsrats Ausgaben nicht erhöhen oder neu einsetzen.

Die Zustimmung des Reichsrats kann gemäß den Vorschriften des Art. 74 ersetzt werden.

Art. 86. [Rechnungslegung.] **Über die Verwendung aller Reichseinnahmen legt der Reichsfinanzminister in dem folgenden Rechnungsjahre zur Entlastung der Reichsregierung dem Reichsrat und dem Reichstag Rechnung. Die Rechnungsprüfung wird durch Reichsgesetz geregelt.**

Art. 87. [Anleihegesetze.] **Im Wege des Kredits dürfen Geldmittel nur bei außerordentlichem Bedarf und in der Regel nur für Ausgaben zu werbenden Zwecken beschafft werden. Eine solche Beschaffung sowie die Übernahme einer Sicherheitsleistung zu Lasten des Reichs dürfen nur auf Grund eines Reichsgesetzes erfolgen.**

Die Regelung des Budgetrechts weist gegenüber der a. R. V. keine

sehr wesentlichen Änderungen auf. Geblieben ist namentlich der einjährige Haushalt und die Vorschrift, daß er durch ein formelles Gesetz festgestellt werden muß. Nach der Reichshaushaltordnung vom 31. Dez. 1922 ist auch als Rechnungsjahr die Zeit vom 1. April bis 31. März geblieben. Nach dem neuen Recht hat der Reichstag ebensowenig wie nach dem alten ein schrankenloses Bewilligungs- und Verweigerungsrecht, sondern rechtlich notwendige (z. B. durch das Besoldungsgesetz geforderte) Ausgaben muß der Reichstag bewilligen. Diese Ausgaben würden auch weiterlaufen, wenn etwa der Haushalt einmal nicht bewilligt würde.

Daß die Rechnungslegung, die Art. 86 erfordert, auch dem Reichsrat gegenüber erfolgt, ist bemerkenswert. Es gelten vorläufig noch die älteren einschlägigen Gesetze, namentlich das Gesetz über die Reichs-Rechnungskontrolle vom 21. März 1910, RGBl. 1910, S. 521.

Art. 88. [Post- und Telegraphenwesen.] **Das Post- und Telegraphenwesen samt dem Fernsprechwesen ist ausschließlich Sache des Reichs.**
Die Postwertzeichen sind für das ganze Reich einheitlich.
(Die Reichsregierung erläßt mit Zustimmung des Reichsrats die Verordnungen, welche Grundsätze und Gebühren für die Benutzung der Verkehrseinrichtungen festsetzen. Sie kann diese Befugnis mit Zustimmung des Reichsrats auf den Reichspostminister übertragen.
Zur beratenden Mitwirkung in Angelegenheiten des Post-, Telegraphen- und Fernsprechverkehrs und der Tarife errichtet die Reichsregierung mit Zustimmung des Reichsrats einen Beirat.)
Verträge über den Verkehr mit dem Ausland schließt allein das Reich.

Abs. 3 und 4 sind aufgehoben durch das Reichsfinanzgesetz vom 18. März 1924, RGBl. I, S. 287.

Nach Abs. 1 konnten die 1871 noch vorbehaltenen eigenen Postverwaltungen von Bayern und Württemberg nicht weiterbestehen. Ihre Überführung auf das Reich (vgl. Art. 170) erfolgte schon am 1. April 1920.

Das Reichsfinanzgesetz vom 18. März 1924 hat aus dem Post- und Telegraphenbetrieb des Reichs ein Unternehmen („Deutsche Reichspost") gemacht, das ähnlich (wiewohl nicht ganz so weitgehend) wie die Reichsbahn der Reichsverwaltung gegenüber verselbständigt ist, das namentlich seinen eigenen Etat und ein Sondervermögen hat. Die Gebührensätze werden daher nicht mehr von der Reichsregierung sondern vom Reichspostminister mit Zustimmung des Verwaltungsrats festgesetzt, der auf Grund jenes Gesetzes eingerichtet worden ist.

Art. 89. [Reichseisenbahnen.] **Aufgabe des Reichs ist es, die dem allgemeinen Verkehre dienenden Eisenbahnen in sein Eigentum zu übernehmen und als einheitliche Verkehrsanstalt zu verwalten.**

Die Rechte der Länder, Privateisenbahnen zu erwerben, sind auf Verlangen dem Reiche zu übertragen.

Art. 90. [Enteignungsbefugnis für Reichseisenbahnen.] Mit dem Übergang der Eisenbahnen übernimmt das Reich die Enteignungsbefugnis und die staatlichen Hoheitsrechte, die sich auf das Eisenbahnwesen beziehen. Über den Umfang dieser Rechte entscheidet im Streitfall der Staatsgerichtshof.

Art. 91. [Eisenbahnverordnungen.] Die Reichsregierung erläßt mit Zustimmung des Reichsrats die Verordnungen, die den Bau, den Betrieb und den Verkehr der Eisenbahnen regeln. Sie kann diese Befugnis mit Zustimmung des Reichsrats auf den zuständigen Reichsminister übertragen.

Art. 92. [Sonderverwaltung der Reichseisenbahnen.] Die Reichseisenbahnen sind, ungeachtet der Eingliederung ihres Haushalts und ihrer Rechnung in den allgemeinen Haushalt und die allgemeine Rechnung des Reichs, als ein selbständiges wirtschaftliches Unternehmen zu verwalten, das seine Ausgaben einschließlich Verzinsung und Tilgung der Eisenbahnschuld selbst zu bestreiten und eine Eisenbahnrücklage anzusammeln hat. Die Höhe der Tilgung und der Rücklage sowie die Verwendungszwecke der Rücklage sind durch besonderes Gesetz zu regeln.

Art. 93. [Eisenbahnbeiräte.] Zur beratenden Mitwirkung in Angelegenheiten des Eisenbahnverkehrs und der Tarife errichtet die Reichsregierung für die Reichseisenbahnen mit Zustimmung des Reichsrats Beiräte.

Art. 94. [Reichseisenbahnmonopol.] Hat das Reich die dem allgemeinen Verkehre dienenden Eisenbahnen eines bestimmten Gebiets in seine Verwaltung übernommen, so können innerhalb dieses Gebiets neue, dem allgemeinen Verkehre dienende Eisenbahnen nur vom Reiche oder mit seiner Zustimmung gebaut werden. Berührt der Bau neuer oder die Veränderung bestehender Reichseisenbahnanlagen den Geschäftsbereich der Landespolizei, so hat die Reichseisenbahnverwaltung vor der Entscheidung die Landesbehörden anzuhören.

Wo das Reich die Eisenbahnen noch nicht in seine Verwaltung übernommen hat, kann es für den allgemeinen Verkehr oder die Landesverteidigung als notwendig erachtete Eisenbahnen kraft Reichsgesetzes auch gegen den Widerspruch der Länder, deren Gebiet durchschnitten wird, jedoch unbeschadet der Landeshoheitsrechte, für eigene Rechnung anlegen oder den Bau einem anderen zur Ausführung überlassen, nötigenfalls unter Verleihung des Enteignungsrechts.

Jede Eisenbahnverwaltung muß sich den Anschluß anderer Bahnen auf deren Kosten gefallen lassen.

Art. 95. [Aufsicht über Nichtreichsbahnen.] Eisenbahnen des allgemeinen Verkehrs, die nicht vom Reiche verwaltet werden, unterliegen der Beaufsichtigung durch das Reich.

Die der Reichsaufsicht unterliegenden Eisenbahnen sind nach den gleichen, vom Reiche festgesetzten Grundsätzen anzulegen und auszurüsten. Sie sind in betriebssicherem Zustand zu erhalten und entsprechend den Anforderungen des Verkehrs auszubauen. Personen- und Güterverkehr sind in Übereinstimmung mit dem Bedürfnis zu bedienen und auszugestalten.

Bei der Beaufsichtigung des Tarifwesens ist auf gleichmäßige und niedrige Eisenbahntarife hinzuwirken.

Art. 96. [Eisenbahnen und Landesverteidigung.] **Alle Eisenbahnen, auch die nicht dem allgemeinen Verkehre dienenden, haben den Anforderungen des Reichs auf Benutzung der Eisenbahnen zum Zwecke der Landesverteidigung Folge zu leisten.**

Der Übergang der Eisenbahnen auf das Reich stellt einen der wichtigsten Fortschritte in der Richtung auf den Unitarismus dar, den die n. R. V. brachte. Früher, als nach Art. 171 anzunehmen war, nämlich schon am 1. April 1920, ist dieser Übergang auch tatsächlich erfolgt. Durch ein Gesetz vom 30. April 1920, RGBl. 1920, S. 773 (das also Rückwirkung hatte) wurden genehmigt Staatsverträge des Reichs mit Bayern, Sachsen, Württemberg, Baden, Hessen, Mecklenburg-Schwerin und Oldenburg, die diesen Übergang im einzelnen regelten. Im Wege der Entschädigung übernahm dabei das Reich die Eisenbahnschulden dieser Länder — aber das war wegen der Inflation ein billiger Kaufpreis, so daß sich die Länder, zumal Preußen jetzt einigermaßen geprellt vorkommen.

Die Verreichung der Bahnen (wie man richtiger sagt als Verreichlichung) stellt verkehrspolitisch einen großen, seit Jahrzehnten von Handel und Gewerbe ersehnten Fortschritt dar, bei dem freilich in Kauf genommen werden mußte eine gewaltige Verstärkung des Berliner Zentralismus. Eine Sicherung ihm gegenüber stellt dar die oben besprochene Schutzbestimmung für Beamte (Art. 16); die Länder haben sich ferner in den Staatsverträgen noch einige andere Selbständigkeitsrechte vorbehalten können.

Von den in Art. 91 erwähnten Regelungen sind die wichtigsten die Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung vom 4. Nov. 1904 und die Eisenbahn-Verkehrsordnung vom 23. Dez. 1908.

Unter dem alten Regime hatte die preußische Eisenbahnverwaltung, die überhaupt zu den hervorragendsten Leistungen des alten Preußen gehörte und wegen ihrer Pünktlichkeit und Ordnung sowie der Pflichterfüllung ihrer Beamten weltberühmt war, so bedeutende Überschüsse abgeworfen, daß sie eine ganz wesentliche Stütze des preußischen Staatshaushalts war. Dies war mit dem Umsturz leider gründlich anders geworden, und es war ein Zeichen der Zeit, daß Art. 92 den Satz aufstellen mußte, daß die Eisenbahnen keine Zuschußbetriebe sein sollen.

Nachdem dann zunächst durch Verordnung vom 12. Febr. 1924 die Reichsbahnen zu einer etatrechtlich und auch sonst wirtschaftlich verselbständigten Anstalt des Reiches gemacht worden waren, ist durch das Reichsbahngesetz vom 30. Aug. 1924 das Recht zum Betrieb der-

selben für 40 Jahre einer halb öffentlich-, halb privatrechtlichen Korporation, der Deutschen Reichsbahngesellschaft übertragen worden (während das Eigentum am Bahnkörper wie an den Betriebsmitteln dem Reich verbleibt). Der Ertrag der Bahn ist mit starken Kriegsentschädigungslasten behaftet. Art. 92 ist durch diese Neuregelung, der verfassungsändernder Charakter zukommt, überholt.

Art. 97. [Übernahme der Wasserstraßen auf das Reich.] **Aufgabe des Reichs ist es, die dem allgemeinen Verkehre dienenden Wasserstraßen in sein Eigentum und seine Verwaltung zu übernehmen.**

Nach der Übernahme können dem allgemeinen Verkehre dienende Wasserstraßen nur noch vom Reiche oder mit seiner Zustimmung angelegt oder ausgebaut werden.

Bei der Verwaltung, dem Ausbau oder dem Neubau von Wasserstraßen sind die Bedürfnisse der Landeskultur und der Wasserwirtschaft im Einvernehmen mit den Ländern zu wahren. Auch ist auf deren Förderung Rücksicht zu nehmen.

Jede Wasserstraßenverwaltung hat sich den Anschluß anderer Binnenwasserstraßen auf Kosten der Unternehmer gefallen zu lassen. Die gleiche Verpflichtung besteht für die Herstellung einer Verbindung zwischen Binnenwasserstraßen und Eisenbahnen.

Mit dem Übergange der Wasserstraßen erhält das Reich die Enteignungsbefugnis, die Tarifhoheit sowie die Strom- und Schiffahrtspolizei.

Die Aufgaben der Strombauverbände in bezug auf den Ausbau natürlicher Wasserstraßen im Rhein-, Weser- und Elbgebiet sind auf das Reich zu übernehmen.

Art. 98. [Wasserstraßenbeiräte.] **Zur Mitwirkung in Angelegenheiten der Wasserstraßen werden bei den Reichswasserstraßen nach näherer Anordnung der Reichsregierung unter Zustimmung des Reichsrats Beiräte gebildet.**

Art. 99. [Befahrungsabgaben.] **Auf natürlichen Wasserstraßen dürfen Abgaben nur für solche Werke, Einrichtungen und sonstige Anstalten erhoben werden, die zur Erleichterung des Verkehrs bestimmt sind. Sie dürfen bei staatlichen und kommunalen Anstalten die zur Herstellung und Unterhaltung erforderlichen Kosten nicht übersteigen. Die Herstellungs- und Unterhaltungskosten für Anstalten, die nicht ausschließlich zur Erleichterung des Verkehrs, sondern auch zur Förderung anderer Zwecke bestimmt sind, dürfen nur zu einem verhältnismäßigen Anteil durch Schiffahrtsabgaben aufgebracht werden. Als Herstellungskosten gelten die Zinsen und Tilgungsbeträge für die aufgewandten Mittel.**

Die Vorschriften des vorstehenden Absatzes finden Anwendung auf die Abgaben, die für künstliche Wasserstraßen sowie für Anstalten an solchen und in Häfen erhoben werden.

Im Bereiche der Binnenschiffahrt können für die Bemessung der Befahrungsabgaben die Gesamtkosten einer Wasserstraße, eines Stromgebiets oder eines Wasserstraßennetzes zugrunde gelegt werden.

Diese Bestimmungen gelten auch für die Flößerei auf schiffbaren Wasserstraßen.

Auf fremde Schiffe und deren Ladungen andere oder höhere Abgaben zu legen als auf deutsche Schiffe und deren Ladungen, steht nur dem Reiche zu. Zur Beschaffung von Mitteln für die Unterhaltung und den Ausbau des deutschen Wasserstraßennetzes kann das Reich die Schiffahrtsbeteiligten auch auf andere Weise durch Gesetz zu Beiträgen heranziehen.

Art. 100. [Beitragspflicht anderer Beteiligter.] **Zur Deckung der Kosten für Unterhaltung und Bau von Binnenschiffahrtswegen kann durch ein Reichsgesetz auch herangezogen werden, wer aus dem Bau von Talsperren in anderer Weise als durch Befahrung Nutzen zieht, sofern mehrere Länder beteiligt sind oder das Reich die Kosten der Anlage trägt.**

Art. 101. [Seezeichen.] **Aufgabe des Reichs ist es, alle Seezeichen, insbesondere Leuchtfeuer, Feuerschiffe, Bojen, Tonnen und Baken in sein Eigentum und seine Verwaltung zu übernehmen. Nach der Übernahme können Seezeichen nur noch vom Reiche oder mit seiner Zustimmung hergestellt oder ausgebaut werden.**

Wegen des hier vorgesehenen Übergangs der Binnen- und Seewasserstraßen, (zu denen aber die Häfen nicht auch gehören) sowie der Seezeichen auf das Reich ist, anders als bei den Bahnen, vor dem 1. April 1921 eine Verständigung nicht erzielt worden, so daß dann eben der Übergang ohne eine solche zu diesem Tag erfolgte. Am 29. Juli 1921 wurde dann mit Rückwirkung auf 1. April 1921 ein Staatsvertrag zwischen dem Reich und sämtlichen beteiligten Ländern, betreffend den Übergang der Wasserstraßen von den Ländern auf das Reich durch Reichsgesetz bestätigt (RGBl. 1921, S. 961). Entgegen Art. 97, Abs. 1 ließ dabei das Reich zunächst die Wasserstraßen-Verwaltung den unteren und mittleren Landesbehörden zur Besorgung unter Leitung des Reichsverkehrsministers, also sozusagen als Auftragsangelegenheit. Als dann 1925 das Reich dazu übergehen wollte, eine eigene Wasserstraßenverwaltung einzurichten, wollten ihm die Länder das Recht dazu nicht zugestehen; eine Entscheidung des Staatsgerichtshofes vom 12. Dez. 1926 (RGZ. 112 S. 33) bejahte aber dieses Recht, so daß der Weg für diesen weiteren Schritt zum reichseignen Verkehrswesen nunmehr frei ist.

Art. 99 legt von neuem den Grundsatz der nur ganz beschränkten Schiffahrtsabgaben fest, so wie er nach langem Streit im Jahre 1911 durch das Gesetz betr. den Ausbau der deutschen Wasserstraßen und die Erhebung von Schiffahrtsabgaben vom 24. Dez. 1911 (RGBl. 1911, S. 1137) festgelegt worden war. Übrigens werden diese Bestimmungen ganz wesentlich in ihrer Geltung eingeschränkt durch den Friedensvertrag, der unsere wichtigsten Ströme, Elbe, Oder, Memel, Donau und namentlich auch den Rhein förmlich internationalisiert und dabei auch die Möglichkeit der Erhebung von Schiffahrtsabgaben an besonders enge Grenzen bindet.

Siebenter Abschnitt: Die Rechtspflege.

Art. 102. [Unabhängigkeit der Richter.] **Die Richter sind unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen.**

Die Unabhängigkeit der Richter bedeutet hier wie in den älteren Verfassungen in erster Linie Selbständigkeit gegenüber der Regierung.

Wenn der Richter nur dem Gesetz unterworfen ist, so nötigt ihn das zu einer Prüfung, ob etwas, was ihm als Gesetz vorgestellt ist, ein solches überhaupt ist, und weiter, ob es nicht aus irgendeinem Grund ungültig ist. Der Umfang des richterlichen Prüfungsrechts gegenüber Gesetz und Verordnung ist bestritten und von der neuen R.V. leider wieder nicht klargestellt. Allgemein ist anerkannt, daß die Pflicht der Prüfung sich auf die richtige Verkündung erstreckt. Aber auch was im Gesetzblatt steht, bindet den Richter nicht unter allen Umständen. Ganz abgesehen von den schwierigen, aber praktisch minder wichtigen Fragen, wie weit der Richter etwa der Behauptung von Inkorrektheiten der Ausfertigung u. dgl. nachzugehen hat, darf er sicher auch prüfen, ob eine Verordnung, die Gesetzeskraft beansprucht, auch wirklich gesetzmäßig ist, und ferner, ob ein Landesgesetz mit dem Reichsrecht übereinstimmt. Dagegen wird mehrfach auch für die neue R.V. behauptet (was unter der alten allerdings rechtens war), daß die Übereinstimmung eines Reichsgesetzes mit der R.V., eines Landesgesetzes mit der Landesverfassung vom Richter nicht zu prüfen sei. Dies ist jedoch unrichtig; die Konsequenz dieser Auffassung wäre, daß der Richter Gesetze, von deren Verfassungswidrigkeit er überzeugt ist, anwenden müßte, und dies widerspräche sowohl dem Wortlaut als dem Geist der neuen R.V. Es ist also von der Zulässigkeit der Prüfung der Gesetze auch auf ihre materielle Verfassungsmäßigkeit auszugehen!

Die ganze Frage des richterlichen Prüfungsrechts bildete nach 1919 einen der ersten Streitpunkte des neuen Verfassungsrechts. Während die Meinungen unter den Rechtslehrern etwa gleich stark für und gegen waren, hat die Praxis unserer höchsten Gerichte bald zur Bejahung der Frage geneigt. Der Reichsfinanzhof hat sie in der Entsch. B. 5, S. 333 durch tatsächliches Eingehen auf die Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes bejaht. Das Reichsgericht hat aus Anlaß der Entscheidung in Zivilsachen Bd. 107, S. 320 zu erkennen gegeben, daß es die Frage vorkommendenfalls bejahen würde und in der Entsch. vom 4. Nov. 1925 Bd. 111, S. 320 dann in aller Form das Prüfungsrecht des Richters anerkannt, indem es aussprach: „Da die Reichsverfassung selbst keine Vorschrift enthält, nach der die Entscheidung über die Verfassungsmäßigkeit der Reichsgesetze den Gerichten entzogen und einer

bestimmten anderen Stelle übertragen wäre, muß das Recht und die Pflicht des Richters, die Verfassungsmäßigkeit von Reichsgesetzen zu prüfen, anerkannt werden."

Die Reichsregierung betrachtete damit mit Recht die Frage als praktisch zugunsten des Prüfungsrechts entschieden, und sie hat daraus die Konsequenz gezogen, einen Gesetzentwurf vorzubereiten, der dieses Prüfungsrecht wieder einschränkt, nämlich nicht allen Gerichten überläßt (was in der Tat praktisch bedenklich ist), sondern dem Staatsgerichtshof vorbehält. Diese Lösung der ganzen Frage, deren verfassungspolitische Tragweite im Schlußabschnitt noch zu beleuchten ist, wäre zu begrüßen.

Art. 103. [Die ordentliche Gerichtsbarkeit.] **Die ordentliche Gerichtsbarkeit wird durch das Reichsgericht und durch die Gerichte der Länder ausgeübt.**

Art. 104. [Stellung der Richter.] **Die Richter der ordentlichen Gerichtsbarkeit werden auf Lebenszeit ernannt. Sie können wider ihren Willen nur kraft richterlicher Entscheidung und nur aus Gründen und unter den Formen, welche die Gesetze bestimmen, dauernd oder zeitweise ihres Amtes enthoben oder an eine andere Stelle oder in den Ruhestand versetzt werden. Die Gesetzgebung kann Altersgrenzen festsetzen, bei deren Erreichung Richter in den Ruhestand treten.**

Die vorläufige Amtsenthebung, die kraft Gesetzes eintritt, wird hierdurch nicht berührt.

Bei einer Veränderung in der Einrichtung der Gerichte oder ihrer Bezirke kann die Landesjustizverwaltung unfreiwillige Versetzungen an ein anderes Gericht oder Entfernungen vom Amte, jedoch nur unter Belassung des vollen Gehalts, verfügen.

Auf Handelsrichter, Schöffen und Geschworene finden diese Bestimmungen keine Anwendung.

Die Frage, ob Altersgrenzen auch für die zur Zeit des Inkrafttretens der Verfassung im Amt befindlichen Richter durch Landesgesetze eingeführt werden durften, ohne daß darin eine Verletzung wohlerworbener Beamtenrechte liege, ist vom Reichsgericht, Entsch. in Zivils. Bd. 104, S. 58ff., 66ff., bejaht worden.

Art. 105. [Verbot von Ausnahmegerichten.] **Ausnahmegerichte sind unstatthaft. Niemand darf seinem gesetzlichen Richter entzogen werden. Die gesetzlichen Bestimmungen über Kriegsgerichte und Standgerichte werden hiervon nicht berührt. Die militärischen Ehrengerichte sind aufgehoben.**

Auf Grund dieser Bestimmung ist alsbald die Rechtmäßigkeit der Wuchergerichte und der zur Aburteilung der Straftaten bei den großen Streiks und Unruhen (z. B. durch die Verordnung vom 29. März 1921, RGBl. S. 371) eingesetzten „außerordentlichen Gerichte" (vgl. oben bei Art. 48) angezweifelt worden. Überwiegend wurde ihre Rechtmäßigkeit bejaht, indem man als verbotene Ausnahmegerichte nur diejenigen

betrachtete, die für einen bestimmten Einzelfall eigens eingesetzt werden; wenn dagegen ganze Gruppen von Personen oder Streitgegenständen, die gesetzlich im voraus bestimmt sind, besonderen, nach eigenen Vorschriften gebildeten Gerichten überwiesen werden, so soll es sich nur um erlaubte Sondergerichte handeln, wie solche z. B. die Kaufmanns- und Gewerbegerichte darstellen. Es liegt aber auf der Hand, daß nicht allzu schwer durch solche Sondergerichte das Verbot der Ausnahmegerichte umgangen werden kann, und es wäre daher im Interesse des Ansehens unserer Rechtspflege größte Zurückhaltung in der Einsetzung solcher Sondergerichte zu wünschen.

Art. 106. [Aufhebung der Militärgerichtsbarkeit.] **Die Militärgerichtsbarkeit ist aufzuheben, außer für Kriegszeiten und an Bord der Kriegsschiffe. Das Nähere regelt ein Reichsgesetz.**

Mit dieser Bestimmung, die ein Gesetz vom 17. Aug. 1920 betr. Aufhebung der Militärgerichtsbarkeit dann vollzog, ist eine schon früher von den Linksparteien erhobene Forderung erfüllt. Es ist aber nicht ohne Interesse festzustellen, daß im Jahre 1920 in der urdemokratischen Schweiz die Abschaffung der auch dort bestehenden Militärgerichtsbarkeit vom Volk im Wege des Referendums abgelehnt wurde.

Art. 107. [Verwaltungsgerichte.] **Im Reiche und in den Ländern müssen nach Maßgabe der Gesetze Verwaltungsgerichte zum Schutze der einzelnen gegen Anordnungen und Verfügungen der Verwaltungsbehörden bestehen.**

Verwaltungsgerichte hatten bisher schon in allen größeren Bundesstaaten bestanden, und das Reich besaß auch schon Verwaltungsgerichte für bestimmte Angelegenheiten, so namentlich das Reichsversicherungsamt, das Bundesamt für das Heimatwesen, und seit 1918 den Reichsfinanzhof. Die Einrichtung des hier geforderten Reichsverwaltungsgerichts und die Bestimmung seiner Zuständigkeit ist eine Angelegenheit, die reiflicher Prüfung bedarf, wenn Gutes geschaffen werden soll. Es ist jetzt geplant, dieses Reichsverwaltungsgericht dem Reichsgericht anzugliedern.

Art. 108. [Staatsgerichtshof.] **Nach Maßgabe eines Reichsgesetzes wird ein Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich errichtet.**

Das hier geforderte Gesetz ist ergangen am 9. Juli 1921 (RGBl. 1921, S. 905). Der Staatsgerichtshof wird für die Fälle der Anklagen des Reichstags (gegen den Reichspräsidenten oder Reichsminister) beim Reichsgericht, bei verfassungsrechtlichen Streitigkeiten beim (künftigen) Reichsverwaltungsgericht gebildet; solange er noch nicht in Funktion getreten ist, übt nach Art. 172 seine Befugnisse ein selbständiger Senat von sieben Mitgliedern aus, wovon der Reichsrat vier und das Reichsgericht drei aus seiner Mitte wählt.

Zweiter Hauptteil:
Grundrechte und Grundpflichten der Deutschen.

Grundrechtsbestimmungen von der Art der hier vorliegenden hatten sich zwar nicht in der R. V. von 1871, wohl aber in den Einzelstaatsverfassungen gefunden (vgl. z. B. die „Rechte der Preußen", Titel 2 der preußischen Verfassung von 1850). Sie waren sämtlich beeinflußt von den Grundrechtsbestimmungen der französischen Revolutionsverfassungen, namentlich der berühmten „Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte" von 1789. Es ist noch heute der große Stolz der Franzosen, daß ihre Nation damals eine solche Freiheitsurkunde hervorbrachte, die in der Tat für die europäische Verfassungsentwicklung sehr viel bedeutet hat. Ein Jahrhundert lang glaubte man ziemlich allgemein mit ihnen, daß diese Erklärung von 1789 ein ganz originelles Erzeugnis französischen Geistes gewesen sei und daß als ihr geistiger Vater Rousseau zu gelten habe. Im Jahre 1895 wies aber der Heidelberger Staatsrechtslehrer Georg Jellinek († 1911) in seiner berühmt gewordenen Schrift „Die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte" (3. Aufl. 1919, herausgegeben von W. Jellinek) nach, daß in Wirklichkeit jene französische Erklärung nicht auf Rousseausche Ideen zurückzuführen ist, und daß sie überhaupt nicht ganz originell, sondern den Grundgesetzen amerikanischer Einzelstaaten nachgebildet war, von denen namentlich ein solches von Virginia von 1776 wichtig ist. Die Franzosen waren durch diese Entdeckung aufs tiefste gekränkt und wollten sie nicht gelten lassen, die Wissenschaft hat sie aber als richtig befunden, und die Forschung hat weiter ergeben, daß auch schon die „Bill of rights" von 1689, die vom englischen Parlament nach der zweiten englischen Revolution durchgesetzt wurde, der Sache nach Grundrechtsfestsetzungen enthielt. Rich. Schmidt (Vorgeschichte der geschriebenen Verfassungen 1917) hat dann weiter nachgewiesen, daß die Idee solcher Grund-

rechte sich schon in der scholastischen Staatslehre des Mittelalters findet.

Der Zweck solcher Grundrechte war immer, ein Mindestmaß individueller Freiheit gegenüber der Staatsgewalt zu sichern. Sie haben daher in erster Linie Sinn gegenüber dem monarchischen Obrigkeitsstaat. Dies war auch ihre Funktion in den deutschen Einzelstaatsverfassungen. Die hier enthaltenen Grundrechte waren aber durch die spätere Gesetzgebung größtenteils überholt gewesen, und es bestand fast nur noch ein akademischer Streit darüber, ob sie eigentlich Rechte seien oder nicht; überwiegend betrachtete man sie mehr nur noch als eine Sammlung von „Museumsstücken früherer Rechtskultur". Man konnte daher überrascht sein, daß bei der neuen R. V. dann doch so großer Wert auf die Aufnahme solcher Grundrechte gelegt wurde. Der jetzt in der R. V. enthaltene Katalog derselben ist größer, die Regelung eingehender als je zuvor. Neu gegenüber bisher sind namentlich die ausführlichen Bestimmungen über das Wirtschafts- und Sozialleben. Dank ihnen namentlich stellt dieser zweite Hauptteil der R. V. nun wirklich ein Spiegelbild der staatlichen und wirtschaftlichen Strömungen — nicht sowohl der Jetztzeit überhaupt, sondern eben der bei uns im ersten Jahr nach dem verlorenen Krieg und unter dem maßgebenden Einfluß der sozialistischen Parteien herrschenden Strömungen dar. Sie enthalten manches, worüber die Mehrheit des Volkes heute bereits erheblich anders denkt, namentlich auch manche Formulierung, die wir jetzt schon unangenehm als phrasenhaft empfinden.

An wichtigen rechtlichen Fragen bezüglich der Grundrechte ergibt sich namentlich die, wie weit sie unmittelbar geltendes Recht, wie weit sie nur Programmsätze sein wollen, die positives Recht erst durch ein ausführendes Reichs- oder Landesgesetz werden. Bestimmungen wie die von der Freiheit der Person, des Eigentums usw. sind unmittelbar gültige Rechtssätze. Umgekehrt verlangen Vorschriften wie die, daß Standesvorrechte aufzuheben sind u. dgl., offenbar noch ausführende Gesetze. Für eine Reihe von Bestimmungen ist die Frage aber zweifelhaft und muß nach dem Wortlaut des betreffenden Artikels geprüft werden. Soweit eine Grundrechtsbestimmung unmittelbar geltendes Recht ist, sind die durch sie begründeten Grundrechte subjektive öffentliche Rechte.

Trotz der Überschrift sind diese Grundrechte und Grundpflichten

nicht auf deutsche Reichsangehörige beschränkt, sondern gelten zum größten Teil auch für Ausländer. Wie bei Artikel 48 erwähnt, können im Fall des Ausnahmezustandes eine Reihe der wichtigsten Grundrechtsbestimmungen vorübergehend außer Kraft gesetzt werden.

Erster Abschnitt: Die Einzelperson.

Art. 109. [Gleichheit vor dem Gesetz.] **Alle Deutschen sind vor dem Gesetze gleich.**

Männer und Frauen haben grundsätzlich dieselben staatsbürgerlichen Rechte und Pflichten.

Öffentlich-rechtliche Vorrechte oder Nachteile der Geburt oder des Standes sind aufzuheben. Adelsbezeichnungen gelten nur als Teil des Namens und dürfen nicht mehr verliehen werden.

Titel dürfen nur verliehen werden, wenn sie ein Amt oder einen Beruf bezeichnen; akademische Grade sind hierdurch nicht betroffen.

Orden und Ehrenzeichen dürfen vom Staat nicht verliehen werden.

Kein Deutscher darf von einer ausländischen Regierung Titel oder Orden annehmen.

Daß die Gesetze ohne Ansehen der Person zu vollziehen sind und daß insofern Rechtsgleichheit bei der Gesetzesanwendung herrschen muß, ist für uns zwar selbstverständlich; in der Zeit der Standesvorrechte war es dies aber nicht ebenso, und so haben die Landesverfassungen des 19. Jahrhunderts diesen Grundsatz festgesetzt, und die neue Reichsverfassung hat es nicht für überflüssig gehalten, ihn in Abs. 1 wieder aufzunehmen.

Aber es ist die Frage erhoben worden, ob diesem Satz nicht noch eine erheblich größere Bedeutung zukommt, ob er nämlich eine Bindung auch des Gesetzgebers beim Erlaß der Gesetze enthält, dahingehend, daß in allen Stücken von ihm das Gebot der materiellen Rechtsgleichheit zu beachten ist und daß daher Gesetze (des Reiches wie der Länder), die an gleiche Tatbestände in willkürlicher Weise ungleiche Folgen knüpfen, Gesetze also, die irgendwie Sonderrechte und Privilegien aufrechterhalten, ohne weiteres kraft dieses Art. 109 verfassungswidrig und daher ungültig sind. Als ungültig könnte hiernach beispielsweise betrachtet werden die Bestimmung des Erbschaftssteuergesetzes vom 22. August 1925, § 6, wonach der Inhaber eines Fideikommisses nicht die Substanz der Erbschaft, sondern nur das Nutzungsrecht zu versteuern hat — denn das ist ein sachliches Privileg (vgl. noch unten bei Art. 155); aber auch, um ein Beispiel der Privilegierung mit umgekehrter Tendenz zu erwähnen, die Bestimmung des Tumultschadengesetzes vom 12. Mai 1920, das

vorschreibt, daß im Falle von Schadensstiftung durch Aufruhr der Wohlhabende vom Staat keinen Ersatz erhält, wohl aber der Minderwohlhabende, dessen Existenz durch den angerichteten Schaden wesentlich gefährdet wurde.

Diese Meinung kann sich darauf berufen, daß in der Schweiz und in den Vereinigten Staaten eine solche Auffassung entsprechender dortiger Normen tatsächlich und mit Erfolg durchgeführt wird; sie ist ein erfreuliches Anzeichen dafür, daß die in der Zeit vor dem Krieg bei uns allzu stark betonte Lehre von der Allmacht und Unkontrollierbarkeit des Gesetzgebers einer Auffassung weicht, die auch den Gesetzgeber in der Art des Naturrechts an sittliche Postulate bindet und aus deren Verletzung nicht nur moralische, sondern unmittelbar rechtliche Folgen herleitet. Der Ansicht, die dem Art. 109 diesen weiteren und höheren Inhalt gibt, dürfte grundsätzlich zuzustimmen sein, aber freilich ist große Vorsicht bei der Anwendung dieses neuen Prinzips zu empfehlen, weil natürlich die Frage der materiellen Gleichheit der Gesetze vielfach eine sehr schwierige ist.

Zum Satz von der Gleichheit der Frau mit dem Mann in Beziehung auf die staatsbürgerlichen Rechte ist zu bemerken, daß er anders als Abs. 3, Satz 1 nicht unmittelbar geltendes Recht ist — infolgedessen haben die Frauen durch besondere Gesetze das aktive und passive Wahlrecht, die Fähigkeit, Richter, Rechtsanwälte, Schöffen usw. zu sein, erhalten —, weiter, daß er überhaupt nur grundsätzlich gilt, so daß Ausnahmen z. B. für den Feuerwehr- und Militärdienst vorbehalten sind.

Zu Abs. 3 sei daran erinnert, daß auch schon die preußische Verfassung von 1850 in Art. 4 den Satz enthalten hatte: „Standesvorrechte finden nicht statt", ein Satz, der aber durch ein „Deklarationsgesetz" von 1854 in aller Form wieder eingeschränkt und dann tatsächlich nicht durchgeführt wurde. Die neue R. V. beseitigt die noch bestehenden Adelsvorrechte auch nicht selbst, sondern macht ihre Beseitigung den Landesgesetzgebungen zur Pflicht. Für Preußen ist nun ergangen das Gesetz über die Aufhebung der Standesvorrechte des Adels und die Auflösung der Hausvermögen vom 23. Juni 1920. Abs. 3 betrifft die Vorrechte des Adels, hebt aber nicht den Adel selbst auf, während letzteres z. B. Österreich mit einem Gesetz vom 3. April 1919 tat, das den Adel in aller Form aufhob und die Führung von Adelsbezeichnungen unter Strafe stellte.

Abs. 4 bekundet den löblichen Vorsatz, unserer Titelsucht ein Ende zu bereiten. Fragen wir aber nach dem Ergebnis der Durchführung dieser Bestimmungen, so haben wir festzustellen, daß nicht nur die bestehenden Titel nicht abgeschafft, sondern eine ganze Reihe neuer

eingeführt wurde — als „Amtsbezeichnung" nämlich.[1]) Ein Teil dieser Neuschöpfungen ist so, daß wir uns mit ihnen geradezu dem Fluch der Lächerlichkeit aussetzen, und außerdem hat dieses Verfahren von oben herab ein recht böses Beispiel dafür gegeben, wie man gesetzliche Bestimmungen umgeht. Alle diese neugeschaffenen oder neuverliehenen Titel, die in Wirklichkeit nicht Amtsbezeichnungen sind, sind verfassungswidrig, und es ist mindestens niemand verpflichtet, sie zu führen und anderen gegenüber anzuwenden. Am sichersten gilt dies bezüglich des Prädikats Exzellenz, das nach der neuen Verfassung niemandem im Deutschen Reich, weder einem Minister noch auch dem Reichspräsidenten beigelegt werden darf. (Dagegen dürfen solche Titel, soweit sie unter der alten Ordnung verliehen wurden, außeramtlich noch gebraucht werden, da die R.V. es unterließ, ihrem Titelverbot rückwirkende Kraft zu geben.)

Art. 110. [Reichs- und Landesangehörigkeit.] **Die Staatsangehörigkeit im Reiche und in den Ländern wird nach den Bestimmungen eines Reichsgesetzes erworben und verloren. Jeder Angehörige eines Landes ist zugleich Reichsangehöriger.**

---

1) In den neuen Beamtendiensteinkommensgesetzen kann man in dieser Beziehung allerlei Entdeckungen machen. Das preußische vom 7. Mai 1920 z. B. weist eine ganze Reihe bisher nicht gekannter Titel auf, namentlich für die mittleren Beamten. Vor allem sind sie durch Einfügung eines „Ober" vielfach verschönt worden, so daß also die Sekretäre zu Obersekretären, die Polizeikommissare zu Polizeiobersekretären usw. wurden. Es ergaben sich so Polizeiobersekretäre und Polizeikassenobersekretäre („bisher Polizeisekretäre und Buchhalter", fügt das Gesetz sehr naiv selbst hinzu), auch Ministerialkanzleiobersekretäre, Hafenpolizeiobersekretäre usw. Ein bisheriger Waffenmeister beim Zeughaus hat künftig den Titel Restaurator (womit ja auch den berechtigten Verdeutschungsbestrebungen sehr gut gedient ist!). Der schöne Titel Oberlehrer, der von diesem Stand zu Ehren gebracht worden war, mußte bekanntlich allgemein dem Titel Studienrat weichen (dazu Studienassessor und Studienreferendar — wir merken schon gar nicht mehr, wie wir uns mit solchen Erfindungen nach außen lächerlich machen!).

Die Abkehr von solchen Dingen muß von den Standesvereinigungen ausgehen. Vorbildlich die von einigen derselben gefaßten Entschlüsse, von diesen „Amtsbezeichnungen" mindestens außeramtlich keinen Gebrauch zu machen, sondern sich gegenseitig stets als Herr A und Herr B anzureden.

Jeder Deutsche hat in jedem Lande des Reichs die gleichen Rechte und Pflichten wie die Angehörigen des Landes selbst.

Gemäß Abs. 1 bleibt weiter in Geltung das Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz vom 22. Juli 1913 (RGBl. 1913, S. 583).

Die wichtigste Neuerung nach Abs. 2 ist, daß das Landtagswahlrecht nicht von der Landesangehörigkeit abhängig gemacht werden darf. Im übrigen bedeutet die Bestimmung ebenso wie die Indigenatsbestimmung der alten R. V. (Art. 3) nicht, daß jeder Deutsche in jedem Land die gleichen Rechte hat, sondern nur, daß er in einem Land nicht schlechter gestellt werden darf als dessen Staatsangehörige.

Art. 111. [Freizügigkeit im Reich.] **Alle Deutschen genießen Freizügigkeit im ganzen Reiche. Jeder hat das Recht, sich an beliebigem Orte des Reichs aufzuhalten und niederzulassen, Grundstücke zu erwerben und jeden Nahrungszweig zu betreiben. Einschränkungen bedürfen eines Reichsgesetzes.**

Art. 112. [Auswanderungsfreiheit; Schutz der Deutschen im Ausland; Nichtauslieferung von Deutschen.] **Jeder Deutsche ist berechtigt, nach außerdeutschen Ländern auszuwandern. Die Auswanderung kann nur durch Reichsgesetz beschränkt werden.**

Dem Ausland gegenüber haben alle Reichsangehörigen inner- und außerhalb des Reichsgebiets Anspruch auf den Schutz des Reichs.

Kein Deutscher darf einer ausländischen Regierung zur Verfolgung oder Bestrafung überliefert werden.

Die hier behandelten Freiheitsrechte sind nur grundsätzlich gewährleistet; von den Ausnahmevorbehalten war in den ersten Jahren nach dem Kriege reichlich Gebrauch gemacht; für die Freizügigkeit durch Maßnahmen wegen der Wohnungsnot, für den Grundstücksverkehr durch landesrechtliche, auf reichsrechtlichem Vorbehalt beruhende Einschränkungen, für die Auswanderungsfreiheit durch Steuerfluchtbestimmungen. Diese Einschränkungen sind jetzt größtenteils wieder gefallen.

Art. 113. [Schutz fremdsprachiger Volksteile.] **Die fremdsprachigen Volksteile des Reichs dürfen durch die Gesetzgebung und Verwaltung nicht in ihrer freien, volkstümlichen Entwicklung, besonders nicht im Gebrauch ihrer Muttersprache beim Unterricht sowie bei der inneren Verwaltung und der Rechtspflege beeinträchtigt werden.**

In Ausführung dieser Bestimmung sieht die neue preußische Verfassung vom 30. Nov. 1920 in Art. 73 vor, daß für fremdsprachige Volksteile durch Provinzialgesetze eine andere Unterrichts- und eine andere Amtssprache zugelassen werden kann.

Art. 114. [Freiheit der Person.] **Die Freiheit der Person ist unverletzlich. Eine Beeinträchtigung oder Entziehung der persönlichen Freiheit durch die öffentliche Gewalt ist nur auf Grund von Gesetzen zulässig.**

Personen, denen die Freiheit entzogen wird, sind spätestens am darauf-

folgenden Tage in Kenntnis zu setzen, von welcher Behörde und aus welchen Gründen die Entziehung der Freiheit angeordnet worden ist; unverzüglich soll ihnen Gelegenheit gegeben werden, Einwendungen gegen ihre Freiheitsentziehung vorzubringen.

Gemeint ist hier die Freiheit im engeren Sinne, d. h. die körperliche Bewegungsfreiheit, deren man durch Inhaftnahme beraubt wird. Solcher Entzug der Freiheit darf also nur auf Grund eines Gesetzes erfolgen, wie sie die Strafprozeßordnung und Polizeigesetze (z. B. das preußische Gesetz über den Schutz der persönlichen Freiheit vom 12. Febr. 1850) darstellen.

Durch Abs. 2 wird ein Recht erweitert und verfassungsmäßig festgelegt, das im Fall vorläufiger Festnahme schon die Strafprozeßordnung (§ 128) gewährte.

Art. 115. [Hausfrieden.] **Die Wohnung jedes Deutschen ist für ihn eine Freistätte und unverletzlich. Ausnahmen sind nur auf Grund von Gesetzen zulässig.**

Einschränkungen des Rechts der freien Wohnung, das nur dem Deutschen gewährleistet ist, erfolgen nicht nur aus polizeilichen Gründen (vgl. die Vorschriften der Strafprozeßordnung über die Haussuchung), sondern auch durch Zwangseinquartierung, für welche das Wohnungsmangelgesetz vom 26. Juli 1923 die Grundlage bildet.

Art. 116. [Keine Strafe ohne vorhergehende Strafandrohung.] **Eine Handlung kann nur dann mit einer Strafe belegt werden, wenn die Strafbarkeit gesetzlich bestimmt war, bevor die Handlung begangen wurde.**

Damit wird nur ein schon im Strafgesetzbuch von 1870 (§ 2) enthaltener Satz verfassungsmäßig festgelegt.

Art. 117. [Brief- und Postgeheimnis.] **Das Briefgeheimnis sowie das Post-, Telegraphen- und Fernsprechgeheimnis sind unverletzlich. Ausnahmen können nur durch Reichsgesetz zugelassen werden.**

Das Briefgeheimnis gilt nicht nur gegenüber der Post (und ist insofern schon im Postgeheimnis enthalten), sondern auch jedem Mitbürger gegenüber; § 299 des StGB. stellt die unbefugte Eröffnung eines Briefes unter Strafe (Antrag nötig). Ausnahmen von Post- usw. Geheimnis sind nicht nur wieder in der StPO. enthalten, sondern auch aus steuerlichen Gründen möglich, jedoch hat die Reichsabgabenordnung vom 13. Dez. 1919 in § 191 das Post-, Telegraphen- und Fernsprechgeheimnis den Finanzbehörden gegenüber grundsätzlich aufrechterhalten.

Art. 118. [Preß- und Zensurfreiheit.] **Jeder Deutsche hat das Recht, innerhalb der Schranken der allgemeinen Gesetze seine Meinung durch Wort, Schrift, Druck, Bild oder in sonstiger Weise frei zu äußern. An diesem Rechte darf ihn kein Arbeits- oder Anstellungsverhältnis hindern, und**

niemand darf ihn benachteiligen, wenn er von diesem Rechte Gebrauch macht.

Eine Zensur findet nicht statt, doch können für Lichtspiele durch Gesetz abweichende Bestimmungen getroffen werden. Auch sind zur Bekämpfung der Schund- und Schmutzliteratur sowie zum Schutze der Jugend bei öffentlichen Schaustellungen und Darbietungen gesetzliche Maßnahmen zulässig.

Was ist durch diese Bestimmungen für das Recht der freien Meinungsäußerung gegenüber bisher gewonnen? Berücksichtigen wir die starken Einschränkungen, die der Abs. 2 bringt, und den wichtigen Vorbehalt „innerhalb der Schranken der allgemeinen Gesetze" in Abs. 1, so werden wir finden, daß es nicht allzuviel ist. Aufrechterhalten bleiben jedenfalls nicht nur die strafrechtlichen Normen über Beleidigung usw., sondern im wesentlichen auch das Preßgesetz von 1874, aber auch die allgemeinen polizeilichen Befugnisse, auf Grund deren es z. B. nicht geduldet zu werden braucht, wenn jemand auf verkehrsreicher Straße Reden hält, die eine verkehrsstörende Ansammlung von Menschen zur Folge haben. Für Beamte ergeben sich Schranken der freien Meinungsäußerung aus dem in den Beamtengesetzen für sie festgelegten besonderen Verpflichtungsverhältnis.

Aus Abs. 2 ergibt sich, daß eine vorherige Zensur gegenüber der Presse wie gegenüber dem Theater (wenigstens für Vorstellungen für Erwachsene) nicht mehr zulässig ist, es sei denn im Ausnahmezustand. Für Lichtspiele ist inzwischen das Reichslichtspielgesetz vom 12. Mai 1920 (RGBl. 1920, S. 953) ergangen.

Zweiter Abschnitt: Das Gemeinschaftsleben.

Art. 119. [Die Ehe.] **Die Ehe steht als Grundlage des Familienlebens und der Erhaltung und Vermehrung der Nation unter dem besonderen Schutz der Verfassung. Diese beruht auf der Gleichberechtigung der beiden Geschlechter.**

Die Reinerhaltung, Gesundung und soziale Förderung der Familie ist Aufgabe des Staats und der Gemeinden. Kinderreiche Familien haben Anspruch auf ausgleichende Fürsorge.

Die Mutterschaft hat Anspruch auf den Schutz und die Fürsorge des Staats.

Art. 120. [Erziehungsrecht und -pflicht der Eltern.] **Die Erziehung des Nachwuchses zur leiblichen, seelischen und gesellschaftlichen Tüchtigkeit ist oberste Pflicht und natürliches Recht der Eltern, über deren Betätigung die staatliche Gemeinschaft wacht.**

Art. 121. [Fürsorge für die unehelichen Kinder.] **Den unehelichen Kindern sind durch die Gesetzgebung die gleichen Bedingungen für ihre leibliche, seelische und gesellschaftliche Entwicklung zu schaffen wie den ehelichen Kindern.**

Mit Art. 119 beginnen die Bestimmungen, die zum Teil mehr schöne Worte und gute Vorsätze, als Rechtsvorschriften darstellen, auf Grund deren jedenfalls nicht unmittelbar Rechtsansprüche erhoben werden können. Art. 120 bedeutet Ablehnung einer extremen staatssozialistischen Auffassung, welche die Kindererziehung mehr oder weniger zur Staatssache machen wollte.

Mit der Hochhaltung der Ehe ist Aufhebung jedes Unterschieds zwischen ehelicher und unehelicher Abstammung unmöglich zu vereinbaren. Art. 121 verlangt zwar nicht, wie von einigen Seiten beantragt war, völlige, aber doch recht weitgehende Gleichstellung der unehelichen mit den ehelichen Kindern. Übrigens kann nicht verkannt werden, daß für die unehelichen Kinder im geltenden Recht (vgl. namentlich BGB. §§ 1705—1718) ungenügend gesorgt ist.

Art. 122. [Schutz der Jugend.] **Die Jugend ist gegen Ausbeutung sowie gegen sittliche, geistige oder körperliche Verwahrlosung zu schützen. Staat und Gemeinde haben die erforderlichen Einrichtungen zu treffen.**

Fürsorgemaßregeln im Wege des Zwanges können nur auf Grund des Gesetzes angeordnet werden.

Die hier umschriebenen Zwecke verfolgte bisher schon vor allem das sog. Kinderschutzgesetz vom 30. März 1903, das für die gewerbliche Beschäftigung von volksschulpflichtigen Kindern gilt. Die Bestimmungen über die Fürsorgeerziehung finden sich teils im BGB., teils in besonderen Landesgesetzen. Jetzt sucht vor allem das Jugendwohlfahrtsgesetz vom 9. Juli 1922 die Verheißungen des Art. 122 zu erfüllen.

Art. 123. [Versammlungsfreiheit.] **Alle Deutschen haben das Recht, sich ohne Anmeldung oder besondere Erlaubnis friedlich und unbewaffnet zu versammeln.**

Versammlungen unter freiem Himmel können durch Reichsgesetz anmeldepflichtig gemacht und bei unmittelbarer Gefahr für die öffentliche Sicherheit verboten werden.

Art. 124. [Vereinsfreiheit.] **Alle Deutschen haben das Recht, zu Zwecken, die den Strafgesetzen nicht zuwiderlaufen, Vereine oder Gesellschaften zu bilden. Dies Recht kann nicht durch Vorbeugungsmaßregeln beschränkt werden. Für religiöse Vereine und Gesellschaften gelten dieselben Bestimmungen.**

Der Erwerb der Rechtsfähigkeit steht jedem Verein gemäß der Vorschriften des bürgerlichen Rechts frei. Er darf einem Vereine nicht aus dem Grunde versagt werden, daß er einen politischen, sozialpolitischen oder religiösen Zweck verfolgt.

Das Vereins- und Versammlungsrecht war immer eines der wichtigsten Kampfobjekte zwischen Obrigkeitsstaat und demokratischen Bestrebungen gewesen. Die Materie war bei uns durch das Vereins-

gesetz vom 19. April 1908 aus der Vielgestaltigkeit und vielfach unklaren Regelung der Landesrechte herausgehoben und von Reichs wegen im ganzen recht freiheitlich geregelt worden, wenn auch noch manche Beschränkungen blieben. Im Aufruf des Rats der Volksbeauftragten vom 12. Nov. 1918 waren dann aber alle Schranken des Vereins- und Versammlungsrechts aufgehoben worden (vgl. oben S. 28). Bestehen blieben nur die Bestimmungen, die den Schutz der Versammlungsteilnehmer selbst betreffen (Verhinderung von Überfüllung, Verbot des Waffentragens usw.). Im übrigen bestand nun zunächst schrankenloses Vereins- und Versammlungsrecht, und was die R.V. demgegenüber nun teils selbst bringt, teils vorsieht, sind neue Einschränkungen. Sie bestehen, was Versammlungen betrifft, darin, daß solche unter freiem Himmel anmeldepflichtig (nicht wie nach dem Vereinsgesetz genehmigungspflichtig) gemacht, und daß sie bei unmittelbarer Gefahr für die öffentliche Sicherheit verboten werden können. Letzteres ist jetzt schon unmittelbar geltendes Recht, während zu ersterem (nur zu ersterem, so wird der an sich zweifelhafte Wortlaut von Art. 123, Abs. 2 überwiegend ausgelegt) ein neues Reichsgesetz nötig wäre, das noch nicht ergangen ist (vgl. nur das oben bei Art. 28 erwähnte Gesetz über die Befriedung der Gebäude des Reichstags und der Landtage). Dauernd weggefallen und anders als durch Verfassungsänderung nicht wieder einführbar sind sonstige Anmeldepflichten bezüglich der Versammlungen, das bisherige Überwachungs- und Auflösungsrecht der Polizei gegenüber Versammlungen in geschlossenen Räumen, das Verbot der Teilnahme Jugendlicher an politischen Versammlungen. Auch hier ist aber die Möglichkeit der Suspension gemäß Art. 48 zu beachten.

Weniger bedeutsam sind die Neuerungen für Vereine. Was Art. 124 anordnet, war im ganzen bisher schon rechtens. Weggefallen ist vor allem die Möglichkeit, den Erwerb der Rechtsfähigkeit durch einen politischen Verein zu verhindern, die § 61 BGB. in der Form eines Einspruchsrechts der Verwaltung gegeben hatte.

Art. 124, Abs. 1, S. 3 macht auch die bis 1917 in Geltung gewesenen staatlichen Gesetze gegen den Jesuitenorden und andere religiöse Gesellschaften für künftig unmöglich.

Art. 125. [Wahlfreiheit.] **Wahlfreiheit und Wahlgeheimnis sind gewährleistet. Das Nähere bestimmen die Wahlgesetze.**

Die wichtigsten Sicherungen der Wahlfreiheit finden sich nach wie vor im StGB., wo in den §§ 107—109 die Wahlverhinderung, Wahlfälschung und der Stimmkauf unter Strafe gestellt werden.

Art. 126. [Bitt- und Beschwerderecht.] **Jeder Deutsche hat das Recht, sich schriftlich mit Bitten oder Beschwerden an die zuständige Behörde oder**

an die Volksvertretung zu wenden. Dieses Recht kann sowohl von einzelnen als auch von mehreren gemeinsam ausgeübt werden.

Ein Recht der Beschwerde ausdrücklich festzulegen, war in den früheren Verfassungen deshalb nicht ohne Sinn, weil in den Zeiten des absoluten Polizeistaats in der Tat manchmal das Einlegen von Beschwerden an sich schon bestraft werden konnte. In Erinnerung sind auch jedem früheren Soldaten die Schranken und Klippen des Beschwerderechts im Militärverhältnis; mit Rücksicht auf eine der dortigen Vorschriften ist die gemeinsame Beschwerde im Zivilleben jetzt ausdrücklich für zulässig erklärt.

Art. 127. [Gemeindliche Selbstverwaltung.] **Gemeinden und Gemeindeverbände haben das Recht der Selbstverwaltung innerhalb der Schranken der Gesetze.**

Art. 128. [Zugang zu den öffentlichen Ämtern.] **Alle Staatsbürger ohne Unterschied sind nach Maßgabe der Gesetze und entsprechend ihrer Befähigung und ihren Leistungen zu den öffentlichen Ämtern zuzulassen.**

Alle Ausnahmebestimmungen gegen weibliche Beamte werden beseitigt.

Die Grundlagen des Beamtenverhältnisses sind durch Reichsgesetz zu regeln.

Art. 129. [Rechtsstellung der Beamten.] **Die Anstellung der Beamten erfolgt auf Lebenszeit, soweit nicht durch Gesetz etwas anderes bestimmt ist. Ruhegehalt und Hinterbliebenenversorgung werden gesetzlich geregelt. Die wohlerworbenen Rechte der Beamten sind unverletzlich. Für die vermögensrechtlichen Ansprüche der Beamten steht der Rechtsweg offen.**

Die Beamten können nur unter den gesetzlich bestimmten Voraussetzungen und Formen vorläufig ihres Amtes enthoben, einstweilen oder endgültig in den Ruhestand oder in ein anderes Amt mit geringerem Gehalt versetzt werden.

Gegen jedes dienstliche Straferkenntnis muß ein Beschwerdeweg und die Möglichkeit eines Wiederaufnahmeverfahrens eröffnet sein. In die Nachweise über die Person des Beamten sind Eintragungen von ihm ungünstigen Tatsachen erst vorzunehmen, wenn dem Beamten Gelegenheit gegeben war, sich über sie zu äußern. Dem Beamten ist Einsicht in seine Personalnachweise zu gewähren.

Die Unverletzlichkeit der wohlerworbenen Rechte und die Offenhaltung des Rechtswegs für die vermögensrechtlichen Ansprüche werden besonders auch den Berufssoldaten gewährleistet. Im übrigen wird ihre Stellung durch Reichsgesetz geregelt.

Art. 130. [Staatsbürgerliche Rechte der Beamten.] **Die Beamten sind Diener der Gesamtheit, nicht einer Partei.**

Allen Beamten wird die Freiheit ihrer politischen Gesinnung und die Vereinigungsfreiheit gewährleistet.

Die Beamten erhalten nach näherer reichsgesetzlicher Bestimmung besondere Beamtenvertretungen.

Art. 131. [Haftung des Staats und der Gemeinde für Beamtenverschulden.] **Verletzt ein Beamter in Ausübung der ihm anvertrauten**

öffentlichen Gewalt die ihm einem Dritten gegenüber obliegende Amtspflicht, so trifft die Verantwortlichkeit grundsätzlich den Staat oder die Körperschaft, in deren Dienste der Beamte steht. Der Rückgriff gegen den Beamten bleibt vorbehalten. Der ordentliche Rechtsweg darf nicht ausgeschlossen werden.

Die nähere Regelung liegt der zuständigen Gesetzgebung ob.

Diese Bestimmungen waren großenteils in den bisherigen Einzelstaatsverfassungen auch schon enthalten. Es hatte z. B. schon die preußische Verfassung in Art. 4 den Satz enthalten: „Die öffentlichen Ämter sind unter Einhaltung der von den Gesetzen festgestellten Bedingungen für alle dazu Befähigten gleich zugänglich." Stellt man demgegenüber die tatsächliche Praxis in der Besetzung der wichtigsten höheren Ämter in Preußen und zum Teil auch im Reich (vgl. dort namentlich das Auswärtige Amt), so kann man unmöglich anders sagen, als daß dem Geist dieser Bestimmungen ständig und schwer zuwider gehandelt worden ist. Aber die neuen Republiken mit ihrer Neigung zur Parteiwirtschaft haben auch noch nicht den Beweis erbracht, daß die Ämter in ihnen wirklich nur nach Fähigkeit und Leistung besetzt werden, und wo die Gefahr jetzt liegt, das zeigt deutlich genug der vielbesagende Art. 130, Abs. 1.

Art. 128 erfordert Regelung der Grundlagen des Beamtenverhältnisses — auch für Landes- und Gemeindebeamte — durch das Reich, und Art. 129 bringt dann gleich eine Reihe solcher Sätze. Interessant ist dabei, daß der aus unserer Gesetzgebung seit langem verschwundene, an das Naturrecht gemahnende Ausdruck „wohlerworbene Rechte" wieder auftaucht, die unverletzlich sind. Die sehr weitgehende Wirkung dieses Satzes ist die, daß alle einmal zugestandene Rechte, namentlich auch solche finanzieller Art, auch durch die Gesetzgebung nicht wieder entzogen werden können, daß dazu vielmehr Verfassungsänderung nötig wäre. Keineswegs also sind die wohlerworbenen Rechte der Beamten nur ein Ausschnitt aus dem Bestand ihrer Rechte überhaupt. Wegen der Anwendungen des Begriffs muß auf die beamtenrechtliche Literatur verwiesen werden, vgl. vor allem die vortreffliche Zeitschrift „Beamtenjahrbuch", insbesondere die Abhandlungen über die wohlerworbenen Rechte der Beamten von Eichel, daselbst 1924, S. 127 ff., 175 ff., 223 ff., Möller, 1925, S. 295 ff., Ullmann, 1925, S. 521 ff.

Was Art. 131 vorsieht, legt im wesentlichen nur den Rechtszustand fest, der sich durch die Beamtenhaftpflichtgesetze sowohl des Reichs (Ges. vom 22. Mai 1910) als der meisten Bundesstaaten ergeben hatte. Vom Reichsgericht ist schon anerkannt worden, daß Art. 131 unmittelbar geltendes Recht ist mit der Wirkung, daß auch Erschwerungen des

Rechtswegs durch ihn beseitigt sind, wie z. B. die, daß der Staat wegen einer schadenstiftenden Polizeiverfügung nur haftbar gemacht werden könne, wie zuvor Aufhebung der Verfügung erreicht worden ist (Reichsgericht in Zivilsachen Bd. 106, S. 36 ff.).

Art. 132. [Pflicht zur Übernahme von Ehrenämtern.] **Jeder Deutsche hat nach Maßgabe der Gesetze die Pflicht zur Übernahme ehrenamtlicher Tätigkeiten.**

Art. 133. [Persönliche Dienstpflichten.] **Alle Staatsbürger sind verpflichtet, nach Maßgabe der Gesetze persönliche Dienste für den Staat und die Gemeinde zu leisten.**

Die Wehrpflicht richtet sich nach den Bestimmungen des Reichswehrgesetzes. Dieses bestimmt auch, wieweit für Angehörige der Wehrmacht zur Erfüllung ihrer Aufgaben und zur Erhaltung der Mannszucht einzelne Grundrechte einzuschränken sind.

Art. 134. [Steuerpflicht.] **Alle Staatsbürger ohne Unterschied tragen im Verhältnis ihrer Mittel zu allen öffentlichen Lasten nach Maßgabe der Gesetze bei.**

Rechtliche Bedeutung erhalten diese Bestimmungen sämtlich erst durch die Einzelgesetze, denen sie als Richtlinien dienen. Aus Art. 134 geht hervor, daß gänzliche Befreiung von öffentlichen Abgaben, wie sie bisher dem Landesherrn zustand, niemandem mehr gewährt werden darf.

Dritter Abschnitt: Religion und Religionsgesellschaften.

Von dem, was dieser Abschnitt bringt, ist neu nicht sowohl was über die Religionsübung, als was über die Beziehungen des Staats zu den Religionsgesellschaften gesagt ist. Das letztere bedeutet hier soviel wie Kirchen und ist statt dieses Ausdrucks gewählt, um religiöse Gemeinschaften, die sich nicht Kirchen nennen, wie israelitische, freireligiöse usw. zu umfassen. Dagegen sind hier damit nicht gemeint religiöse Vereinigungen innerhalb einer Kirche, wie Orden und Kongregationen; deren Recht ist vielmehr in Art. 124 geregelt, und es muß natürlich verwirrend wirken, wenn dort mit Beziehung auf sie auch von religiösen Gesellschaften gesprochen wird.

Die wichtigste Veränderung, welche die Revolution für das Verhältnis von Staat und Kirche gebracht hatte, bestand darin, daß sie mit dem Landesherrn die Träger des landesherrlichen Kirchenregiments beseitigte. Denn auf der Personalunion zwischen Staat und evangelischen Kirchen hatte bisher der Charakter der evangelischen Landeskirchen beruht. Die Neuordnung dieses Verhältnisses und ebenso des Staates zur katholischen Kirche geschah im ganzen unter dem Gesichtspunkt des Schlagwortes „Trennung von Staat und Kirche". Diese von den Linksparteien seit langem vertretene Forde-

rung erwies sich aber bei genauer Prüfung als keineswegs eindeutig; sie ließ sich radikal und weniger radikal, in einer den Kirchen feindlichen und weniger feindlichen Weise durchführen. Die Ordnung der Dinge, welche die neue R.V. nun zwar nicht unmittelbar gebracht, aber doch programmatisch festgelegt hat, kann man als abgeschwächte und jedenfalls nicht feindselige Trennung von Staat und Kirche bezeichnen. Abgeschwächt und unvollständig ist sie insofern, als der Staat den Kirchen auch für künftig die Eigenschaft öffentlicher Körperschaften zuerkennt und das Besteuerungsrecht verleiht. Die vermögensrechtliche Regelung ist auch sonst (vgl. Art. 138) in einer nicht unfreundlichen Weise vorgesehen. Immerhin ist die vom Zentrum und den Rechtsparteien bis dahin stets und sehr entschieden bekämpfte Trennung vom Staat und Kirche weitgehend festgelegt und die abschwächenden Bestimmungen sind nur im Wege des Kompromisses hereingebracht worden; den Charakter eines solchen tragen denn auch die meisten Bestimmungen dieses Abschnitts, wie auch die des folgenden mit ihm eng zusammenhängenden über Bildung und Schule sehr deutlich.

Literatur: Als klärend über die schwierigen Grundbegriffe zum Thema Staat und Kirche seien empfohlen: Otto Mayer, Die Trennung von Kirche und Staat, 1919; Berner, Das Kirchenregiment in der altpreußischen Landeskirche, 2. Aufl., 1919 (von evangelischer Seite). Sägmüller, Der rechtliche Begriff der Trennung von Kirche und Staat, 2. Aufl., 1919; Mausbach, Kulturfragen in der deutschen Verfassung, 1920 (von katholischer Seite). Ferner das Sammelwerk Revolution und Kirche, herausgegeben von Thimme und Rolffs, 1919 (mit Beiträgen aus beiden Lagern); Giese, Grundzüge des Staatskirchenrechts, 1924.

Art. 135. [Gewissensfreiheit, Religionsübung.] **Alle Bewohner des Reichs genießen volle Glaubens- und Gewissensfreiheit. Die ungestörte Religionsübung wird durch die Verfassung gewährleistet und steht unter staatlichem Schutz. Die allgemeinen Staatsgesetze bleiben hiervon unberührt.**

Art. 136. [Staat und Religionsfreiheit.] **Die bürgerlichen und staatsbürgerlichen Rechte und Pflichten werden durch die Ausübung der Religionsfreiheit weder bedingt noch beschränkt.**

Der Genuß bürgerlicher und staatsbürgerlicher Rechte sowie die Zulassung zu öffentlichen Ämtern sind unabhängig von dem religiösen Bekenntnis.

Niemand ist verpflichtet, seine religiöse Überzeugung zu offenbaren. Die Behörden haben nur soweit das Recht, nach der Zugehörigkeit zu einer Religionsgesellschaft zu fragen, als davon Rechte und Pflichten abhängen oder eine gesetzlich angeordnete statistische Erhebung dies erfordert.

Niemand darf zu einer kirchlichen Handlung oder Feierlichkeit oder zur

Teilnahme an religiösen Übungen oder zur Benutzung einer religiösen Eidesform gezwungen werden.

Ohne daß die Sätze über Gewissens- und Kulturfreiheit Neues darstellen, wird mit ihnen doch die Religionssphäre von der staatlichen etwas stärker geschieden als bisher; der Staat soll sich, das geht aus Art. 136, Abs. 3 und 4 hervor, um das Religionsleben des einzelnen möglichst wenig kümmern, namentlich niemals, auch nicht in der Schule, seine Gewalt zur Erzwingung von irgendwelchen religiösen Veranstaltungen leihen. Auf Grund des Vorbehalts in Art. 135, daß Glaubens- und Kulturfreiheit nur gewährt wird unbeschadet der allgemeinen Staatsgesetze, sind z. B. polizeiliche Vorschriften über Prozessionen auf öffentlichen Straßen nach wie vor möglich. Auf Grund von Art. 136, Abs. 3 wäre unzulässig die Frage nach der Religion bei der polizeilichen Anmeldung im Fremdenverkehr oder bei einer Zeugenvernehmung; zulässig aber bleibt sie bei der Anmeldung aus Anlaß der Niederlassung an einem Ort, namentlich wegen der Kirchensteuerpflichten.

Art. 137. [Rechtsstellung der Religionsgesellschaften.] **Es besteht keine Staatskirche.**

Die Freiheit der Vereinigung zu Religionsgesellschaften wird gewährleistet. Der Zusammenschluß von Religionsgesellschaften innerhalb des Reichsgebiets unterliegt keinen Beschränkungen.

Jede Religionsgesellschaft ordnet und verwaltet ihre Angelegenheiten selbständig innerhalb der Schranken des für alle geltenden Gesetzes. Sie verleiht ihre Ämter ohne Mitwirkung des Staates oder der bürgerlichen Gemeinde.

Religionsgesellschaften erwerben die Rechtsfähigkeit nach den allgemeinen Vorschriften des bürgerlichen Rechts.

Die Religionsgesellschaften bleiben Körperschaften des öffentlichen Rechtes, soweit sie solche bisher waren. Anderen Religionsgesellschaften sind auf ihren Antrag gleiche Rechte zu gewähren, wenn sie durch ihre Verfassung und die Zahl ihrer Mitglieder die Gewähr der Dauer bieten. Schließen sich mehrere derartige öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften zu einem Verbande zusammen, so ist auch dieser Verband eine öffentlich-rechtliche Körperschaft.

Die Religionsgesellschaften, welche Körperschaften des öffentlichen Rechtes sind, sind berechtigt, auf Grund der bürgerlichen Steuerlisten nach Maßgabe der landesrechtlichen Bestimmungen Steuern zu erheben.

Den Religionsgesellschaften werden die Vereinigungen gleichgestellt, die sich die gemeinschaftliche Pflege einer Weltanschauung zur Aufgabe machen.

Soweit die Durchführung dieser Bestimmungen eine weitere Regelung erfordert, liegt diese der Landesgesetzgebung ob.

Der Inhalt dieses wichtigsten Kirchenartikels läßt sich auf folgende Grundgedanken bringen: 1. eine so enge Verbindung zwischen Staat

und Kirche, wie sie bisher bei den evangelischen Landeskirchen bestand, bei denen man ja von einer Staatskirche sprechen konnte, ist künftig nicht mehr möglich; mit Beziehung auf sie vor allem kann man das, was jetzt durchgeführt werden soll, als eine Trennung von Staat und Kirche bezeichnen. 2. Die bisher anerkannten Kirchen werden dabei aber doch nicht auf die Stufe von Privatvereinen herabgedrückt, sondern sie behalten die Stellung öffentlicher Körperschaften mit Besteuerungsrecht, bei dessen Durchführung sie Hilfe von staatlicher Seite bekommen. 3. Alle anderen kleinen Religionsgesellschaften, Sekten und Weltanschauungsgruppen aller Art, dürfen sich unbeschränkt bilden, werden zunächst als bürgerliche Vereine und Gesellschaften behandelt und können als solche durch Eintragung ins Vereinsregister Rechtsfähigkeit erwerben — bis sie etwa gemäß Abs. 5, Satz 2 als öffentliche Körperschaften anerkannt werden. 4. Mit der Loslösung vom Staat steigert sich von selbst die Eigenverwaltung der Kirchen; Schranken für sie sollen die „für alle geltenden Gesetze" sein. Diese Bestimmung scheint staatliche spezielle Gesetze über Kirchenangelegenheiten (wie sie z. B. die sog. Kulturkampfgesetze darstellten) für künftig unmöglich zu machen. Allein aus dem letzten Absatz geht hervor, daß seitens der Länder solche Staatskirchengesetze doch ergehen können, und da der Staat den Kirchen bis zu einem gewissen Grade seine öffentliche Gewalt verleiht, so wird dem auch eine gewisse Aufsicht darüber, wie die Kirchen von dieser öffentlichen Gewalt Gebrauch machen, entsprechen müssen. Der weitere Satz, daß die Kirchen ihre Ämter ohne Mitwirkung des Staates verleihen, hat in der Auslegung zu Meinungsverschiedenheiten darüber geführt, ob damit die bisherigen Einspruchsrechte der Staatsregierung bei den Wahlen der katholischen Bischöfe (durch die Bezeichnung gewisser Kandidaten als weniger genehm) vereinbar sind oder nicht. Wenn man bedenkt, daß Zweck des Einspruchs ist, den Kreis der Kandidaten mitzubestimmen, so ist dies eben doch eine Art von Mitwirkung bei der Besetzung der Stelle. Indes werden diese Fragen nicht nach der Verfassung allein zu entscheiden sein, sondern wie bisher die Beziehungen zwischen den deutschen Regierungen und der römischen Kurie gerade in Beziehung auf die Bischofswahlen durch Verträge geregelt waren[1]), wird es auch künftig wieder geschehen

1) Für das Recht der Bischofswahlen in Preußen war bis jetzt maßgebend die Bulle De salute animarum vom 16. Juli 1821 und das auf einer Vereinbarung zwischen der preußischen Regierung und dem Vatikan beruhende Interpretativbreve Quod de fidelium vom gleichen Tag; hiernach hatten in den preußischen Diözesen die Domkapitel das Wahlrecht, aber sie waren gehalten, sich vor der Wahl

(seitens Bayerns ist ein Konkordat von 1924 schon geschlossen worden), nur daß diese Vereinbarungen jetzt vielleicht von Reichs wegen getroffen werden. Ähnliche Vereinbarungen erscheinen auch zwischen dem Staat und den verselbständigten evangelischen Kirchen möglich. Sie müssen sich natürlich im Rahmen der von der R.V. aufgestellten Richtlinien halten.

Art. 138. [Vermögensrechte der Religionsgesellschaften.] **Die auf Gesetz, Vertrag oder besonderen Rechtstiteln beruhenden Staatsleistungen an die Religionsgesellschaften werden durch die Landesgesetzgebung abgelöst. Die Grundsätze hierfür stellt das Reich auf.**

Das Eigentum und andere Rechte der Religionsgesellschaften und religiösen Vereine an ihren für Kultus-, Unterrichts- und Wohltätigkeitszwecke bestimmten Anstalten, Stiftungen und sonstigen Vermögen werden gewährleistet.

Zu der bisher bestandenen Verbindung zwischen Staat und Kirche hatte es gehört, daß der Staat, und zwar als Entschädigung für früher von ihm eingezogenes Kirchengut, dauernd Leistungen für die Bedürfnisse der Kirchen gewährt hatte. Vorläufig ist es gemäß Art. 173 dabei geblieben, aber es ist doch Ablösung dieser Staatsleistungen vorgesehen. Sie wird durch Landesgesetz erfolgen, wenn erst einmal die Richtlinien vom Reich durch Gesetz oder Konkordat festgesetzt sind. Für das jetzt schon bestehende und auf Grund dieser Ablösung neu sich bildende Kirchengut schafft Art. 138, Abs. 2 eine Gewähr, die eben mit Rücksicht auf frühere Säkularisationen nicht als überflüssig erschien.

Art. 139. [Sonntagsruhe.] **Der Sonntag und die staatlich anerkannten Feiertage bleiben als Tage der Arbeitsruhe und der seelischen Erhebung gesetzlich geschützt.**

Art. 140. [Religionsausübung der Heeresangehörigen.] **Den Angehörigen der Wehrmacht ist die nötige freie Zeit zur Erfüllung ihrer religiösen Pflichten zu gewähren.**

Art. 141. [Seelsorge im Heer und in öffentlichen Anstalten.] **Soweit das Bedürfnis nach Gottesdienst und Seelsorge im Heer, in Krankenhäusern, Strafanstalten oder sonstigen öffentlichen Anstalten besteht, sind die Religionsgesellschaften zur Vornahme religiöser Handlungen zuzulassen, wobei jeder Zwang fernzuhalten ist.**

---

zu vergewissern, daß der zu wählende keine dem König ungenehme Person darstellte. Für das ehemalige Hannover und die oberrheinische Kirchenprovinz galt, dort auf Grund der Bulle Impensa Romani pontificis vom 16. Mai 1824, hier auf Grund des Breves Re sacra vom 28. Mai 1827 ähnliches, nur war entsprechend dem sogenannten irischen Wahlmodus der Regierung eine förmliche Kandidatenliste einzureichen, von der die personae minus gratae gestrichen werden konnten.

Wenn hier von Reichsverfassungs wegen eine Pflicht zur Einrichtung einer staatlichen Seelsorge im Heer und in den Gefängnissen nicht anerkannt ist, so schließt dies selbverständlich das Recht nicht aus, solche Einrichtungen zu treffen, wie dies auch tatsächlich entsprechend der früheren Übung wieder geschehen ist.

Vierter Abschnitt: Bildung und Schule.

Bemerkenswert ist in diesem Abschnitt zunächst, wie weitgehend die der Reichsgesetzgebung bisher völlig entrückte Materie hier überhaupt geregelt ist. Die Regelung geht auch erheblich weiter als anfangs geplant war; im Laufe der Bearbeitung wurden immer mehr Fragen aufgerollt, die man anfangs nicht hatte klären wollen, und auf diese Weise sind dann namentlich auch über die Stellung der Religion in der Schule so eingehende Bestimmungen geschaffen worden.

Der oberste Gedanke, der den ganzen Abschnitt durchzieht, ist der Vorsatz, auf die Ausbildung der künftigen Generation so viel Sorgfalt und so viele Mittel zu verwenden, als in den schweren jetzigen Zeiten eben möglich ist, alles zu tun, um das ganze Schulwesen und namentlich auch den Lehrerstand zu heben.

Der zweite große Gedanke ist, das Schulwesen zu demokratisieren, die Einheitsschule für alle Stände, wenigstens auf der untersten Stufe durchzuführen, und Vorsorge zu treffen, daß der Besuch höherer Schulen in stärkerem Maße als bisher auch den Minderbemittelten offensteht. Weiter ist dann, wie schon angedeutet, die große Frage Schule und Religion wenigstens grundsätzlich gelöst worden, und zwar im Wege eines mühevollen Kompromisses so, daß die Gemeinschaftsschule mit Religionsunterricht als Lehrfach die Regel ist, daß aber entsprechend dem Wunsche der Eltern auch Schulen eines Bekenntnisses und andererseits rein weltliche Schulen ohne Religionsunterricht als Pflichtfach eingerichtet werden können. Endlich ist die Frage: Unterrichtsfreiheit oder mehr oder weniger staatliches Schulmonopol? zu entscheiden gewesen, und sie ist durch Art. 147 im Sinne einer doch recht weitgehenden Einschränkung der Lehrfreiheit entschieden worden.

Art. 142. [Freiheit der Kunst und Wissenschaft.] **Die Kunst, die Wissenschaft und ihre Lehre sind frei. Der Staat gewährt ihnen Schutz und nimmt an ihrer Pflege teil.**

Art. 143. [Jugendbildung.] **Für die Bildung der Jugend ist durch**

öffentliche Anstalten zu sorgen. Bei ihrer Einrichtung wirken Reich, Länder und Gemeinden zusammen.

Die Lehrerbildung ist nach den Grundsätzen, die für die höhere Bildung allgemein gelten, für das Reich einheitlich zu regeln.

Die Lehrer an öffentlichen Schulen haben die Rechte und Pflichten der Staatsbeamten.

Art. 144. [Schulaufsicht.] **Das gesamte Schulwesen steht unter der Aufsicht des Staates; er kann die Gemeinden daran beteiligen. Die Schulaufsicht wird durch hauptamtlich tätige, fachmännisch vorgebildete Beamte ausgeübt.**

Von diesen programmatischen Sätzen, die zum Teil ihre wörtlichen Vorbilder in der R.V. von 1849 haben, ist von einer gewissen Bedeutung einmal Art. 143, Abs. 3, der dem Streit, ob die Lehrer Staatsbeamte sind, praktisch in den meisten Beziehungen ein Ende macht. Jene Frage wird übrigens in Beziehung auf die Lehrer an Volks- wie an höheren Schulen, und auch soweit sie von Gemeinden unterhalten werden, jetzt überwiegend bejaht. Art. 144 bedeutet die endgültige Überwindung der kirchlichen Aufsicht über das Schulwesen, namentlich Ablehnung der geistlichen Schulaufsicht.

Art. 145. [Allgemeine Schulpflicht.] **Es besteht allgemeine Schulpflicht. Ihrer Erfüllung dient grundsätzlich die Volksschule mit mindestens acht Schuljahren und die anschließende Fortbildungsschule bis zum vollendeten achtzehnten Lebensjahre. Der Unterricht und die Lernmittel in den Volksschulen und Fortbildungsschulen sind unentgeltlich.**

Ausnahmen von der Pflicht, die Volksschule zu besuchen, bringt mit beschränkter Zulassung von Privatschulen Art. 147. Während der Volksschulunterricht bisher schon in den meisten Ländern frei war, ist die hier grundsätzlich verkündete Lernmittelfreiheit überwiegend etwas Neues.

Art. 146. [Aufbau des öffentlichen Schulwesens.] **Das öffentliche Schulwesen ist organisch auszugestalten. Auf einer für alle gemeinsamen Grundschule baut sich das mittlere und höhere Schulwesen auf. Für diesen Aufbau ist die Mannigfaltigkeit der Lebensberufe, für die Aufnahme eines Kindes in eine bestimmte Schule sind seine Anlage und Neigung, nicht die wirtschaftliche und gesellschaftliche Stellung oder das Religionsbekenntnis seiner Eltern maßgebend.**

Innerhalb der Gemeinden sind indes auf Antrag von Erziehungsberechtigten Volksschulen ihres Bekenntnisses oder ihrer Weltanschauung einzurichten, soweit hierdurch ein geordneter Schulbetrieb, auch im Sinne des Abs. 1, nicht beeinträchtigt wird. Der Wille der Erziehungsberechtigten ist möglichst zu berücksichtigen. Das Nähere bestimmt die Landesgesetzgebung nach den Grundsätzen eines Reichsgesetzes.

Für den Zugang Minderbemittelter zu den mittleren und höheren Schulen sind durch Reich, Länder und Gemeinden öffentliche Mittel bereitzustellen,

insbesondere Erziehungsbeihilfen für die Eltern von Kindern, die zur Ausbildung auf mittleren und höheren Schulen für geeignet erachtet werden, bis zur Beendigung der Ausbildung.

Dieser Artikel gilt der Frage der Demokratisierung der Schule ebenso wie dem Problem der Stellung der Schule zur Religion. Namentlich in den Worten „für alle gemeinsame Grundschule" sind die beiden Fragen in übrigens nicht glücklicher Weise verquickt. Die hier in Aussicht gestellte Reichsgrundschule ist durch das Reichsgesetz vom 28. April 1920 betreffend die Grundschule und Aufhebung der Vorschulen (RGBl. 1920, S. 851) für die vier untersten Jahrgänge mit Wirkung vom Frühjahr 1921 Wirklichkeit geworden. Die Pläne über eine gewisse Vereinheitlichung auch der Mittelschule sind noch in der Schwebe.

Diese Einheitsschule soll nun also — auf Grund des Schulkompromisses, dessen Ergebnis Art. 146 darstellt — grundsätzlich Gemeinschafts- (Simultan-)schule sein. Unter welchen Bedingungen Bekenntnis- und andererseits religionslose Schulen eingerichtet werden können, darüber soll zunächst ein Reichsrahmengesetz ergehen. Bis dahin verbleibt es nach dem wichtigen Art. 174 bei der bestehenden Rechtslage, d. h. es darf in dieser Zwischenzeit der Religionsunterricht nicht abgeschafft werden. Landesgesetze in Sachsen, Hamburg und Bremen sind aus diesem Grunde, wie zu Art. 13, Abs. 2 schon erwähnt, vom Reichsgericht für ungültig erklärt worden.

Art. 147. [Privatschulen.] **Private Schulen als Ersatz für öffentliche Schulen bedürfen der Genehmigung des Staates und unterstehen den Landesgesetzen. Die Genehmigung ist zu erteilen, wenn die Privatschulen in ihren Lehrzielen und Einrichtungen sowie in der wissenschaftlichen Ausbildung ihrer Lehrkräfte nicht hinter den öffentlichen Schulen zurückstehen und eine Sonderung der Schüler nach den Besitzverhältnissen der Eltern nicht gefördert wird. Die Genehmigung ist zu versagen, wenn die wirtschaftliche und rechtliche Stellung der Lehrkräfte nicht genügend gesichert ist.**

Private Volksschulen sind nur zuzulassen, wenn für eine Minderheit von Erziehungsberechtigten, deren Wille nach Art. 146 Abs. 2 zu berücksichtigen ist, eine öffentliche Volksschule ihres Bekenntnisses oder ihrer Weltanschauung in der Gemeinde nicht besteht oder die Unterrichtsverwaltung ein besonderes pädagogisches Interesse anerkennt.

Private Vorschulen sind aufzuheben.

Für private Schulen, die nicht als Ersatz für öffentliche Schulen dienen, verbleibt es bei dem geltenden Recht.

Die Verfassung ist, wie in der Vorbemerkung schon erwähnt, den Privatschulen, deren Zulassung aus dem Grundsatze der Unterrichtsfreiheit folgen würde, noch weniger günstig als das bisherige Recht, weniger auch als im allgemeinen das ausländische Recht. Immer-

hin gewährt Abs. 1, Satz 2 unter gewissen Voraussetzungen ein Recht auf Genehmigung wenigstens für andere als Volksschulen; für letztere stellt Abs. 2 besondere Bedingungen auf. Völlige Unterrichtsfreiheit bleibt nach dem letzten Absatz bestehen für Handelsschulen, Haushaltsschulen usw.

Art. 148. [Staatsbürgerliche Erziehung.] **In allen Schulen ist sittliche Bildung, staatsbürgerliche Gesinnung, persönliche und berufliche Tüchtigkeit im Geiste des deutschen Volkstums und der Völkerversöhnung zu erstreben.**

Beim Unterricht in öffentlichen Schulen ist Bedacht zu nehmen, daß die Empfindungen Andersdenkender nicht verletzt werden.

Staatsbürgerkunde und Arbeitsunterricht sind Lehrfächer der Schulen. Jeder Schüler erhält bei Beendigung der Schulpflicht einen Abdruck der Verfassung.

Das Volksbildungswesen, einschließlich der Volkshochschulen, soll von Reich, Ländern und Gemeinden gefördert werden.

Wenn Art. 148 für verstärkte staatsbürgerliche Erziehung Sorge trägt, welche die Vorbedingung für eine größere politische Reife unseres Volkes ist, so wird damit spät, sehr spät nachgeholt, was in vergangenen Zeiten mit so schweren Folgen unterlassen worden ist. Auf den Universitäten ist aber leider außerhalb der rechtswissenschaftlichen Fakultäten von ernstem Streben der Nicht-Philologen nach staatsbürgerlicher Ausbildung nicht viel zu merken.

Eine wichtige und wirksame amtliche Organisation zur Hebung der staatsbürgerlichen Bildung ist die Reichszentrale für Heimatdienst, die in ihrer Zeitschrift „Heimatdienst" und ihren Einzelschriften ausgezeichnete Übersichten und Materialien für den staatsbürgerlichen Unterricht bietet.

Art. 149. [Religionsunterricht; theologische Fakultäten.] **Der Religionsunterricht ist ordentliches Lehrfach der Schulen mit Ausnahme der bekenntnisfreien (weltlichen) Schulen. Seine Erteilung wird im Rahmen der Schulgesetzgebung geregelt. Der Religionsunterricht wird in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der betreffenden Religionsgesellschaft unbeschadet des Aufsichtsrechts des Staates erteilt.**

Die Erteilung religiösen Unterrichts und die Vornahme kirchlicher Verrichtungen bleibt der Willenserklärung der Lehrer, die Teilnahme an religiösen Unterrichtsfächern und an kirchlichen Feiern und Handlungen der Willenserklärung desjenigen überlassen, der über die religiöse Erziehung des Kindes zu bestimmen hat.

Die theologischen Fakultäten an den Hochschulen bleiben erhalten.

Art. 150. [Heimat- und Kunstschutz.] **Die Denkmäler der Kunst, der Geschichte und der Natur sowie die Landschaft genießen den Schutz und die Pflege des Staates.**

Es ist Sache des Reichs, die Abwanderung deutschen Kunstbesitzes in das Ausland zu verhüten.

Was in Art. 149 in Beziehung auf den Religionsunterricht angeordnet ist, entspricht im ganzen dem Geist des Kompromisses des Art. 146. Die Erhaltung der theologischen Fakultäten an unseren Universitäten läßt sich schon mit der geschichtlichen Tradition rechtfertigen; bildete doch die theologische Fakultät überall den Kern und das erste Ziel der alten Universitätsgründungen.

Die Gesetzgebung gegen Verunstaltung der Länder ist bis jetzt in erster Linie Landessache gewesen (vgl. das preußische Gesetz vom 15. Juli 1907 gegen die Verunstaltung von Ortschaften und landschaftlich hervorragender Gegenden, und die entsprechenden Gesetze anderer Staaten). Gemäß Art. 150 kann nunmehr auch das Reich hier eingreifen. Geschehen ist es u. a. mit einer Verordnung vom 8. Mai 1920, RGBl. 1920, S. 913, über den Schutz von Denkmälern und Kunstwerken, die sich im Besitz von Körperschaften des öffentlichen Rechts und von Fideikommißgütern befinden und deren Veräußerung hier an die Genehmigung der Landeszentralbehörde gebunden wird.

Fünfter Abschnitt: Das Wirtschaftsleben.

Weder die Frankfurter Grundrechte noch die der deutschen Einzelstaatsverfassungen hatten ein größeres staatliches Wirtschaftsprogramm enthalten. Daß wir jetzt das Bedürfnis fühlten, ein solches in ausgedehntem Maße festzulegen, zeigt, wie sehr der moderne Staat vor allem ein Wirtschaftsorganismus geworden ist.

Die Bestimmungen über das Wirtschaftsleben bedingten natürlich in erster Linie eine Auseinandersetzung mit dem Sozialismus, von dem ja die staatliche Umwälzung ausgegangen war. Bei dem großen Einfluß, den die sozialdemokratischen Parteien in der Nationalversammlung hatten, darf es nicht Wunder nehmen, wenn die R. V. starke Zugeständnisse an ihr Programm enthält. Freilich erhebt sich sofort die Frage, welche der verschiedenen Richtungen des Sozialismus dabei den größeren Einfluß hatte. Wir haben da zu unterscheiden die schärfere Ausprägung des wirtschaftlichen Sozialismus, den Marxismus, der die Überführung der Produktionsmittel an „die Gesellschaft" (in deren Namen meist, aber nicht immer, der Staat handelnd gedacht wird) durchführen, also dem Unternehmertum ein Ende machen, den individualistischen Erwerbstrieb als Grundlage der Wirtschaft ausschalten und durch gemeinwirtschaftliche Bestrebungen ersetzt wissen will, und den Sozialismus im weiteren Sinn, der zwar auch der Betätigung des Eigen-

nutzes in der Volkswirtschaft sehr starke Schranken im Interesse gerechter Güterverteilung entgegenstellen, aber doch die erwerbswirtschaftliche Struktur der Einzelbetriebe, ihre Fundierung auf individuelles Unternehmungs- und Verantwortungsgefühl nicht grundsätzlich beseitigen will. Bedenkt man, daß der strenge Marxismus von einem erheblichen Teil mindestens der Mehrheitssozialdemokraten schon vor dem Kriege im Grunde preisgegeben oder doch nicht mehr als unmittelbar zu erstrebendes Ziel anerkannt war, und daß die Bedenken gegen seine Verwirklichung mit Rücksicht auf den jetzigen Zustand unseres Wirtschaftslebens, der alles Experimentieren im jetzigen Augenblick als gefährlich erscheinen läßt, sich bei allen Verständigen vermehrt hatten, so ist damit schon erklärt, daß diese marxistischen Ideen in der R. V. nur mit Vorsicht zum Ausdruck gebracht wurden. Allerdings ist die Möglichkeit regelrechter Vergesellschaftung der „dafür geeigneten" privaten wirtschaftlichen Unternehmungen in Art. 156 Abs. 1 vorgesehen, aber doch nur gegen Entschädigung (während die entschädigungslose „Expropriation der Expropriateure" einen Hauptpunkt des marxistischen Programms gebildet hatte); die Schranken des Eigentums sind stärker als bisher betont, und es ist auch in Art. 153 Abs. 2 eine Enteignung von Grund und Boden ohne oder gegen nur teilweise Entschädigung vorbehalten. Aber dem steht gegenüber, daß grundsätzlich in Art. 153 das Eigentum doch wieder gewährleistet ist, daß Art. 151 und 152 sich sehr entschieden für das Prinzip der wirtschaftlichen Freiheit des einzelnen aussprechen und daß Art. 154 das Erbrecht gewährleistet. Die Einschränkungen, welche gegenüber diesen drei Hauptgrundsätzen individualistischer Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung gemacht werden, liegen zum größten Teil eben doch in der Richtung jenes gemäßigten Sozialismus, der von der Sozialpolitik der bürgerlichen Parteien nicht wesentlich verschieden ist. Er gibt sich namentlich auch kund in dem wichtigen Bodenreformartikel 155. In dieser Richtung liegen auch die Vorschriften über die weniger radikalen Arten der Sozialisierung in Art. 156, Abs. 2 und 3, die Sicherungen des Koalitionsrechts und seiner Ausflüsse in Art. 159 und 160, der Ausbau der Arbeiterversicherung in Art. 161 und 162, die Anerkennung des Rechts auf Arbeit in Art. 163, während die Mittelstandsfürsorge in Art. 164 sich überhaupt nicht auf das sozialdemokratische Programm stützen kann.

Hinter diesen Bestimmungen, die einzelne Gebiete des Wirtschaftslebens betreffen, steht nun noch das allgemeine, die mehr mittelbar, aber doch höchst nachhaltig unsere Wirtschaftsverfassung beeinflußt, diejenige über die Betriebs- und Wirtschaftsräte. Eine ursprünglich dem Programm des Marxismus („Diktatur des Proletariats") entstammende Forderung, die im bolschewistischen Rußland mit der Herrschaft der Arbeiter- und Soldatenräte wenigstens kurze Zeit einigermaßen verwirklicht wurde (um alsbald durch die Diktatur einer neuen Oligarchie abgelöst zu werden), ist hier erheblich modifiziert und mit einem andern Gedanken, dem der berufsständischen Vertretung, verschmolzen auf die deutsche Verfassung übertragen worden. Was die Betriebsräte bringen, läßt sich mit einem Bild vom Verfassungsleben als das konstitutionelle System bei den Betriebsleitungen bezeichnen, das dem Alleinbestimmungsrecht (Absolutismus) der Unternehmer ein Ende macht. Die Funktion der Arbeitervertretungen wurde dann allerdings ausgedehnt auf die Bezirks- und Zentralinstanz, aber auch hier grundsätzlich als Mitbestimmungsrecht. In seiner Tragweite auch jetzt noch nicht übersehbar bildet dieser Räteartikel den Schluß unserer wirtschaftlichen Bestimmungen in der Verfassung, die sich demnach auf einen einheitlichen Nenner überhaupt nicht bringen lassen. Sie tragen den Charakter des Kompromisses ebenfalls vielfach sehr deutlich zur Schau, und enthalten auch nicht ganz wenige mehr schönklingende als inhaltreiche Wendungen.

Der tiefste Grund aber, weshalb unsere Verfassung nicht weitergehend den Sozialismus verwirklicht als geschehen ist, liegt darin, daß seine Durchführung ständig die einschneidendsten Zwangsregelungen auf allen Gebieten nötig machte, und damit zu Einschränkungen der Freiheit des einzelnen und zu einer Verstärkung der Bureaukratie und des Zentralismus führte, die mit den Zielen der Demokratie nicht mehr vereinbar sind. Das ist die verfassungsrechtliche Lehre, die wir dem russischen Beispiel und auch den Erfahrungen mit dem Staatssozialismus der Kriegs- und Nachkriegswirtschaft bei uns selbst entnommen haben. Sozialismus und Demokratie, die vor dem Kriege verschwistert erschienen, sind, wie sich bei genauerem Zusehen ergab, in Widerstreit miteinander geraten, und in diesem haben bei uns die demokratischen Bestrebungen die Oberhand gewonnen. (Meine Ansichten über diesen

Punkt habe ich etwas weiter ausgeführt in dem Bändchen Arbeitsrecht [Öffentlich-rechtliche Grundlagen], Berlin 1926, auf das ich hier wohl verweisen darf.)

Art. 151. [Freiheit im Wirtschaftsleben.] **Die Ordnung des Wirtschaftslebens muß den Grundsätzen der Gerechtigkeit mit dem Ziele der Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins für alle entsprechen. In diesen Grenzen ist die wirtschaftliche Freiheit des einzelnen zu sichern.**

Gesetzlicher Zwang ist nur zulässig zur Verwirklichung bedrohter Rechte oder im Dienst überragender Forderungen des Gemeinwohls.

Die Freiheit des Handels und Gewerbes wird nach Maßgabe der Reichsgesetze gewährleistet.

Art. 152. [Vertragsfreiheit.] **Im Wirtschaftsverkehr gilt Vertragsfreiheit nach Maßgabe der Gesetze.**

Wucher ist verboten. Rechtsgeschäfte, die gegen die guten Sitten verstoßen, sind nichtig.

Nach programmatischer Formulierung des letzten Endziels unserer Wirtschaftsgesetzgebung bringen diese Bestimmungen ein verhältnismäßig entschiedenes Bekenntnis zum System der wirtschaftlichen Freiheit. Die Voraussetzungen ihrer Einschränkung, Verwirklichung bedrohter Rechte oder überragende Forderungen des Gemeinwohls, sind natürlich ganz und gar unbestimmte Begriffe. Art. 152, Abs. 2 legt nur einen bekannten Satz des BGB. (§ 138) fest.

Art. 153. [Das Eigentum.] **Das Eigentum wird von der Verfassung gewährleistet. Sein Inhalt und seine Schranken ergeben sich aus den Gesetzen.**

Eine Enteignung kann nur zum Wohle der Allgemeinheit und auf gesetzlicher Grundlage vorgenommen werden. Sie erfolgt gegen angemessene Entschädigung, soweit nicht ein Reichsgesetz etwas anderes bestimmt. Wegen der Höhe der Entschädigung ist im Streitfalle der Rechtsweg bei den ordentlichen Gerichten offen zu halten, soweit Reichsgesetze nichts anderes bestimmen. Enteignung durch das Reich gegenüber Ländern, Gemeinden und gemeinnützigen Verbänden kann nur gegen Entschädigung erfolgen.

Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich Dienst sein für das gemeine Beste.

Wenn die n. R. V. das Privateigentum grundsätzlich aufrechterhält, so mußte sie auch die Enteignung aus dem bisherigen Recht (Landesverfassungen und Landesgesetze) übernehmen. Diese Rechtseinrichtung weist dabei die ihr bisher wesentlichen Züge auf; nicht ohne Bedeutung ist jedoch, daß nicht mehr volle, sondern nur angemessene Entschädigung zugesagt ist und auch von dieser wie auch von der Zulässigkeit der Anrufung der ordentlichen Gerichte Ausnahmen durch einfaches Reichsgesetz vorbehalten sind. Es ist darin ein Zugeständnis an die Bodenreformer zu sehen, um die Enteignungen zu erleichtern.

Heiß umstritten war die Bedeutung des Art. 153 bei der Frage der Fürstenabfindung im Jahre 1926. Es überwog die Auffassung,

daß ein Gesetzentwurf, wie der dem Volksbegehren zugrunde liegende, der entschädigungslose vollständige Enteignung der Fürsten forderte, mit Art. 163, Abs. 2 nicht vereinbar, sondern eine Durchbrechung desselben sei, die also der verfassungsändernden Mehrheit bedürfe (vgl. oben bei Art. 73).

Der Streit um die Fürstenabfindung hat aber auch noch zur Aufrollung einer anderen Seite des Art. 153 beigetragen. Im Kampf für und wider sie wurde geltend gemacht, daß die Aufwertungsgesetze und das Gesetz über die Ablösung der öffentlichen Anleihen vom 16. Juli 1925 der Sache nach doch auch Enteignungen gewesen seien, die freilich vorgenommen wurden, ohne daß man sich an Art. 153 gestoßen hätte. Die Frage ist also, ob unter Art. 153 auch Gesetzgebungs- und Verwaltungsakte fallen, die 1. nicht förmlich das Eigentum, sondern andere vermögenswerte Rechte wie namentlich Forderungen betreffen und die 2. diese Rechte nicht entziehen, sondern nur schmälern. Namhafte Stimmen, u. a. auch Anschütz (Komm. Anm. 6 zu § 153) neigen dazu, diese Frage zu bejahen. Tut man es, so gewinnt Art. 153 eine außerordentlich große Bedeutung als verfassungsrechtliche Schranke der Reichs- und Landesgesetzgebung.

Art. 154. [Das Erbrecht.] **Das Erbrecht wird nach Maßgabe des bürgerlichen Rechtes gewährleistet.**

Der Anteil des Staates am Erbgut bestimmt sich nach den Gesetzen.

Welchen Anteil am Erbgut der Staat, genauer Reich und Länder bekommen, ist inzwischen bestimmt worden durch das Erbschaftssteuergesetz, das von den größten Erbschaften bei entfernter Verwandtschaft anfangs bis zu 90%, seit 1925 noch bis zu 60% wegsteuert. Rechtlich wird dabei übrigens der Staat nicht Erbe, denn das hätte zur Folge, daß er auch für die Nachlaßschulden haftet, sondern die Steuer ist nach Art einer Nachlaßschuld teils von dem Nachlaß als Nachlaßsteuer, teils von den Erben als Erbanfallsteuer zu bezahlen.

Art. 155. [Bodenverteilung und -Nutzung.] **Die Verteilung und Nutzung des Bodens wird von Staats wegen in einer Weise überwacht, die Mißbrauch verhütet und dem Ziele zustrebt, jedem Deutschen eine gesunde Wohnung und allen deutschen Familien, besonders den kinderreichen, eine ihren Bedürfnissen entsprechende Wohn- und Wirtschaftsheimstätte zu sichern. Kriegsteilnehmer sind bei dem zu schaffenden Heimstättenrecht besonders zu berücksichtigen.**

Grundbesitz, dessen Erwerb zur Befriedigung des Wohnungsbedürfnisses, zur Förderung der Siedlung und Urbarmachung oder zur Hebung der Landwirtschaft nötig ist, kann enteignet werden. Die Fideikommisse sind aufzulösen.

Die Bearbeitung und Ausnutzung des Bodens ist eine Pflicht des Grundbesitzers gegenüber der Gemeinschaft. Die Wertsteigerung des Bodens, die

ohne eine Arbeits- oder Kapitalaufwendung auf das Grundstück entsteht, ist für die Gesamtheit nutzbar zu machen.

Alle Bodenschätze und alle wirtschaftlich nutzbaren Naturkräfte stehen unter Aufsicht des Staates. Private Regale sind im Wege der Gesetzgebung auf den Staat zu überführen.

Im ersten Absatz mit seinen vielen und schönen Worten ist das Programm unserer Bodenreformer weitgehend niedergelegt. Mit der Erleichterung der Enteignung, die Abs. 2 bringt, war die Möglichkeit für eine umfangreiche neue Bodengesetzgebung geschaffen, die auch alsbald in schnellem Tempo eingesetzt hat. Die wichtigsten auf Grund des Art. 155, Abs. 2 ergangenen Wohnungs- und Siedelungsgesetze, deren Wirkung aber zum Teil recht enttäuscht, sind die folgenden: 1. das Gesetz über Maßnahmen gegen Wohnungsmangel vom 11. Mai 1920/26. Juli 1923 (vergleiche oben bei Art. 115). 2. Die Kleingarten- und Kleinpachtlandordnung vom 31. Juli 1919, die Höchstpachtpreise für die Kleinverpachtungen und eine gemeinnützige Pachtvermittlung einführt. 3. Die Pachtschutzordnung vom 9. Juni 1920/29. Juni 1922 (zu der ergänzend landesrechtliche Pachtschutzordnungen ergangen sind); sie bringt Pachteinigungsämter (meist bei den Amtsgerichten eingerichtet), die allgemein die landwirtschaftlichen Pachtpreise bei laufenden Verträgen den neuen Geldverhältnissen entsprechend nach Billigkeit festsetzen. 4. Das Reichssiedelungsgesetz vom 11. Aug. 1919; es will die gemeinnützige Siedelung fördern durch Gründung von Siedelungsunternehmen, die mit Enteignungs- und Vorkaufsrechten ausgestattet werden. Das für die Siedelung nötige Land haben die zu Landlieferungsverbänden zusammengeschlossenen Grundbesitzer bereitzustellen. 5. Das Reichsheimstättengesetz vom 10. Mai 1920; es ermöglicht die Beschaffung von Wohn- und Wirtschaftsheimstätten, je für eine Familie bestimmt, durch Reich, Länder und Gemeinden. Dabei wird ein gebundenes Eigentum begründet, das durch Kennzeichnung als Heimstätte im Grundbuch dem freien Verkehr entzogen und weiter durch einen Heimfallanspruch des Ausgebenden davor geschützt wird, je Gegenstand der Spekulation werden zu können.

Was die in Abs. 2, Satz 2 geforderte Auflösung der Fideikommisse betrifft, so sind zwar die zur Durchführung dieser Bestimmung nötigen Landesgesetze wohl überall ergangen (vgl. oben bei Art. 109), aber von einer wirklichen Aufhebung der Fideikommisse ist trotzdem kaum etwas zu bemerken. Eine Denkschrift der Preuß. Regierung vom Juni 1926, die über den Stand der Auflösung in Preußen berichtet (Drucksachen des Preuß. Landtags 1925/26 Nr. 1986) läßt erkennen, daß von dem Auflösungsverfahren in Preußen bis dahin Dreiviertel aller Fideikommisse völlig unberührt geblieben war,

und daß auch für das restliche Viertel die Auflösung nur sehr langsam fortschreitet. In den anderen Ländern ist es nicht viel anders. In den Steuergesetzen und zwar auch in den neuesten finden wir immer noch eine Sonderbehandlung der Fideikommisse; das Erbschaftssteuergesetz vom 22. August 1925 bringt in § 6 sogar ein regelrechtes Privileg für Fideikommisse, indem diese im Fall des Übergangs auf einen Erben nicht nach dem Wert der Masse selbst, sondern nur nach dem Wert des persönlichen Nutzungsrechts des Fideikommißinhabers zu versteuern sind. Wir sind also noch recht weit entfernt von einer wirklichen Erfüllung des Gebots des Art. 155, Abs. 2, Satz 2.

Der Forderung des Abs. 3, Satz 2 entspricht das (Grundwert-) Zuwachssteuergesetz des Reichs vom 14. Febr. 1911. Diese Steuer wird aber seit 1913 nur noch in halber Höhe zugunsten der Länder (10%) und der Gemeinden (40%) erhoben.

In Ausführung von Abs. 4, Satz 2 ist in Preußen ergangen das Gesetz zur Überführung der standesherrlichen Bergregale an den Staat vom 19. Okt. 1920, das im allgemeinen eine Übergangszeit von 15 Jahren vorsieht, während deren die Erträge dieser Regale teilweise noch weiter gewährt werden. Die Überführung anderer Regale auf den Staat läßt noch auf sich warten.

Art. 156. [Vergesellschaftung.] **Das Reich kann durch Gesetz, unbeschadet der Entschädigung, in sinngemäßer Anwendung der für Enteignung geltenden Bestimmungen, für die Vergesellschaftung geeignete private wirtschaftliche Unternehmungen in Gemeineigentum überführen. Es kann sich selbst, die Länder oder die Gemeinden an der Verwaltung wirtschaftlicher Unternehmungen und Verbände beteiligen oder sich daran in anderer Weise einen bestimmenden Einfluß sichern.**

Das Reich kann ferner im Falle dringenden Bedürfnisses zum Zwecke der Gemeinwirtschaft durch Gesetz wirtschaftliche Unternehmungen und Verbände auf der Grundlage der Selbstverwaltung zusammenschließen mit dem Ziele, die Mitwirkung aller schaffenden Volksteile zu sichern, Arbeitgeber und Arbeitnehmer an der Verwaltung zu beteiligen und Erzeugung, Herstellung, Verteilung, Verwendung, Preisgestaltung sowie Ein- und Ausfuhr der Wirtschaftsgüter nach gemeinwirtschaftlichen Grundsätzen zu regeln.

Die Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften und deren Vereinigungen sind auf ihr Verlangen unter Berücksichtigung ihrer Verfassung und Eigenart in die Gemeinwirtschaft einzugliedern.

Mit einem kurzen Schlagwort kann man das in Abs. 1, Satz 1 vorgesehene Verfahren der Vollsozialisierung bezeichnen. Träger des Gemeineigentums müßten Reich, Länder oder Gemeinden sein. Als für die Verstaatlichung geeignet wurden in erster Linie die Bergwerke betrachtet, zur Durchführung der Sozialisierung bei ihnen ist es aber nicht gekommen.

Die in Abs. 1, Satz 2 angedeutete Art der Beteiligung von Reich,

Staat oder Gemeinden an Unternehmungen führt zu sogenannten gemischtwirtschaftlichen Unternehmungen, wie sie schon seit langem namentlich für Elektrizitätswerke, Kraftwagenlinien usw. bestanden.

Was Abs. 2 mit seinen unbestimmten Wendungen besagt (beachte immerhin: zum Zwecke „der Gemeinwirtschaft", nicht „des Gemeineigentums", wie es in Abs. 1, Satz 1 heißt), liegt in der Richtung der Sozialisierung im weiteren Sinne, oder auch, ungefähr gleichbedeutend damit, der Planwirtschaft. Das Mittel zu ihrer Herbeiführung sind hier die Zwangssyndikate, zu denen die einzelnen Unternehmungen zusammengeschlossen werden, ohne ihren erwerbswirtschaftlichen Charakter ganz zu verlieren. Dieser Form entspricht namentlich das Gesetz über die Regelung der Kohlenwirtschaft vom 23. März 1919 (RGBl. 1919, S. 342), das Gesetz über die Regelung der Kaliwirtschaft vom 24. April 1919 (RGBl. 1919, S. 413), die Verordnung zur Regelung der Eisenwirtschaft vom 1. April 1920 (RGBl. 1920, S. 435), die sämtlich Zwangssyndizierungen unter stärkster Einflußnahme des Reichs und unter Anteilnahme der Arbeitnehmer in der Leitung der Syndikate brachten.

Den Urhebern des sehr unbestimmt gefaßten letzten Absatzes schwebte vermutlich vor die Idee des Genossenschaftssozialismus, auf den manche große Hoffnungen setzen und auf den daher in der R. V. auch hingewiesen werden sollte.

Art. 157. [Schutz der Arbeitskraft; Arbeitsrecht.] **Die Arbeitskraft steht unter dem besonderen Schutze des Reichs.**
Das Reich schafft ein einheitliches Arbeitsrecht.

Art. 158. [Schutz der geistigen Arbeit.] **Die geistige Arbeit, das Recht der Urheber, der Erfinder und der Künstler genießt den Schutz und die Fürsorge des Reichs.**
Den Schöpfungen deutscher Wissenschaft, Kunst und Technik ist durch zwischenstaatliche Vereinbarung auch im Ausland Geltung und Schutz zu verschaffen.

In der Hauptsache nur Programmsätze. Auf dem Gebiet des Arbeitsrechts hat die Gesetzgebung alsbald eine große Tätigkeit entfaltet, die mit der Zeit durch eine Zusammenfassung der bis jetzt ergangenen Regelungen einzelner arbeitsrechtlicher Materien (Tarifvertrag, Schlichtungswesen usw.) zu einem Arbeitsgesetzbuch abgeschlossen werden soll.

Art. 159. [Vereinigungsfreiheit.] **Die Vereinigungsfreiheit zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen ist für jedermann und für alle Berufe gewährleistet. Alle Abreden und Maßnahmen, welche diese Freiheit einzuschränken oder zu behindern suchen, sind rechtswidrig.**

Art. 159, der anerkanntermaßen unmittelbar geltendes Recht ist, und schon in einer Reihe wichtiger Entscheidungen höchster Gerichte eine Rolle spielte, will zunächst auf alle Fälle das sogenannte Koalitionsrecht, das § 152 GewO. nur für gewerbliche Arbeitgeber und Arbeitnehmer eingeräumt hatte, auf alle Berufe ausdehnen.

Die Frage, was er gewähren will, wird verwickelt einmal dadurch, daß er nicht klar erkennen läßt, wie weit er mit dem Wort Vereinigungsrecht nur die Zusammenschlüsse dauernder Art (Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände) oder auch die vorübergehenden Verabredungen (Streik und Aussperrung) erfassen will und weiter dadurch, daß beim Streikrecht die Rechtsbeziehungen der Arbeitnehmer zum Staat (öffentlich-rechtliche Seite des Koalitionsrechts) von denjenigen zu den Arbeitgebern (privat-rechtliche Seite) unterschieden werden müssen. Ich habe die ganze Frage in meinem Bändchen „Arbeitsrecht, Öffentlich-rechtliche Grundlagen" (Berlin 1926) eingehend untersucht und bin dort zu folgenden Ergebnissen gekommen: 1. Es gibt nicht nur eine Koalitionsfreiheit, sondern ein Koalitionsrecht. 2. Im Koalitionsrecht des § 152 GewO. war ein Streikrecht als Recht gegenüber der Staatsgewalt mitenthalten, das aber privat-rechtliche Pflichten unberührt läßt und kein Recht zum Bruch von Verträgen gibt. Durch Art. 159 R.V. ist klar allerdings nur, das dauernde Vereinigungsrecht verfassungsmäßig gesichert; überwiegende Gründe sprechen aber dafür, seine Bestimmung auch auf das Streikrecht zu erstrecken, das übrigens auf alle Fälle auf Grund von § 152 GewO. weiter besteht. 3. Für Beamte kann wegen ihrer besonderen Dienstpflichten praktisch weder ein Streikrecht noch eine Streikfreiheit anerkannt werden. 4. § 152, Abs. 2 GewO. ist nicht mehr gültig. 5. Koalitionszwang ist auf Grund des Art. 159 nicht zulässig.

Art. 160. [Arbeitsverhältnis und staatsbürgerliche Rechte.] **Wer in einem Dienst- oder Arbeitsverhältnis als Angestellter oder Arbeiter steht, hat das Recht auf die zur Wahrnehmung staatsbürgerlicher Rechte und, soweit dadurch der Betrieb nicht erheblich geschädigt wird, zur Ausübung ihm übertragener öffentlicher Ehrenämter nötige freie Zeit. Wieweit ihm der Anspruch auf Vergütung erhalten bleibt, bestimmt das Gesetz.**

Zu vergleichen jetzt namentlich Betr.-Räte-Ges. vom 4. Febr. 1920, § 35.

Art. 161. [Sozialgesetzgebung.] **Zur Erhaltung der Gesundheit und Arbeitsfähigkeit, zum Schutz der Mutterschaft und zur Vorsorge gegen die wirtschaftlichen Folgen von Alter, Schwäche und Wechselfällen des Lebens schafft das Reich ein umfassendes Versicherungswesen unter maßgebender Mitwirkung der Versicherten.**

Nach dem Wortlaut dieses Artikels könnte man meinen, eine soziale Versicherung wäre erst zu schaffen. In Wirklichkeit besteht sie

bekanntlich bei uns seit fast 40 Jahren und mit ihrer Ausbildung in der Reichs-Vers.-O. vom 19. Juli 1911/15. Dez. 1924 standen wir unbestrittenermaßen schon vor dem Kriege an der Spitze der Kulturstaaten. Die maßgebende Mitwirkung der Versicherten, die Art. 161 verheißt, fehlt hier allerdings bei der Unfallversicherung noch ganz.

Art. 162. [Zwischenstaatlicher Arbeiterschutz.] **Das Reich tritt für eine zwischenstaatliche Regelung der Rechtsverhältnisse der Arbeiter ein, die für die gesamte arbeitende Klasse der Menschheit ein allgemeines Mindestmaß der sozialen Rechte erstrebt.**

Über die Ansätze eines internationalen Arbeitsrechts, die der Versailler Vertrag gebracht und dann internationale Konferenzen — Washington (Achtstundentag!) — Genua 1920 — seit 1921 immer in Genf, fortgebildet und die im Internationalen Arbeitsamt in Genf ein sehr bedeutsames ständiges Organ gefunden haben, berichtet fortlaufend die „Internationale Rundschau der Arbeit", auch das Reichsarbeitsblatt. Die wichtigsten Ergebnisse sind in meinem bei Art. 159 erwähnten Bändchen Arbeitsrecht, S. 129 ff. dargelegt.

Art. 163. [Arbeitspflicht und Recht auf Arbeit.] **Jeder Deutsche hat unbeschadet seiner persönlichen Freiheit die sittliche Pflicht, seine geistigen und körperlichen Kräfte so zu betätigen, wie es das Wohl der Gesamtheit erfordert.**

Jedem Deutschen soll die Möglichkeit gegeben werden, durch wirtschaftliche Arbeit seinen Unterhalt zu erwerben. Soweit ihm angemessene Arbeitsgelegenheit nicht nachgewiesen werden kann, wird für seinen notwendigen Unterhalt gesorgt. Das Nähere wird durch besondere Reichsgesetze bestimmt.

Von einiger Bedeutung ist hier höchstens Art. 163, Abs. 2, der das auch 1848 schon diskutierte „Recht auf Arbeit" in dem Sinne anerkennt, daß der Staat Arbeit nachzuweisen hat, und wenn er dies nicht kann, dem Bedürftigen Unterstützung gewähren muß. Die so gesicherte Erwerbslosenunterstützung hat sich seit der Stabilisierung zu einem der schwersten Probleme unserer Finanzwirtschaft entwickelt.

Art. 164. [Schutz des Mittelstands.] **Der selbständige Mittelstand in Landwirtschaft, Gewerbe und Handel ist in Gesetzgebung und Verwaltung zu förden und gegen Überlastung und Aufsaugung zu schützen.**

Ebenfalls nur von programmatischer Bedeutung, vgl. Vorbemerkungen zu diesem Abschnitt.

Art. 165. [Reichsarbeiterrat, Reichswirtschaftsrat.] **Die Arbeiter und Angestellten sind dazu berufen, gleichberechtigt in Gemeinschaft mit den Unternehmern an der Regelung der Lohn- und Arbeitsbedingungen sowie an der gesamten wirtschaftlichen Entwicklung der produktiven Kräfte mitzuwirken. Die beiderseitigen Organisationen und ihre Vereinbarungen werden anerkannt.**

Die Arbeiter und Angestellten erhalten zur Wahrung ihrer sozialen und wirtschaftlichen Interessen gesetzliche Vertretungen in Betriebsarbeiterräten

sowie in nach Wirtschaftsgebieten gegliederten Bezirksarbeiterräten und in einem Reichsarbeiterrat.

Die Bezirksarbeiterräte und der Reichsarbeiterrat treten zur Erfüllung der gesamten wirtschaftlichen Aufgaben und zur Mitwirkung bei der Ausführung der Sozialisierungsgesetze mit den Vertretungen der Unternehmer und sonst beteiligter Volkskreise zu Bezirkswirtschaftsräten und zu einem Reichswirtschaftsrat zusammen. Die Bezirkswirtschaftsräte und der Reichswirtschaftsrat sind so zu gestalten, daß alle wichtigen Berufsgruppen entsprechend ihrer wirtschaftlichen und sozialen Bedeutung darin vertreten sind.

Sozialpolitische und wirtschaftspolitische Gesetzentwürfe von grundlegender Bedeutung sollen von der Reichsregierung vor ihrer Einbringung dem Reichswirtschaftsrat zur Begutachtung vorgelegt werden. Der Reichswirtschaftsrat hat das Recht, selbst solche Gesetzesvorlagen zu beantragen. Stimmt ihnen die Reichsregierung nicht zu, so hat sie trotzdem die Vorlage unter Darlegung ihres Standpunkts beim Reichstag einzubringen. Der Reichswirtschaftsrat kann die Vorlage durch eines seiner Mitglieder vor dem Reichstag vertreten lassen.

Den Arbeiter- und Wirtschaftsräten können auf den ihnen überwiesenen Gebieten Kontroll- und Verwaltungsbefugnisse übertragen werden.

Aufbau und Aufgabe der Arbeiter- und Wirtschaftsräte sowie ihr Verhältnis zu anderen sozialen Selbstverwaltungskörpern zu regeln, ist ausschließlich Sache des Reichs.

Die allgemeine Bedeutung dieser Bestimmung ist in der Vorbemerkung schon gewürdigt. Unter den wirtschaftlichen Vorschriften steht sie mit Rücksicht darauf, daß sie von den wirtschaftlichen Einzelbetrieben ausgeht. Die Ausführung der hier nur angedeuteten Grundlinie hat das bekannte Betr.-Räte-Ges. vom 4. Febr. 1920 (RGBl. 1920, S. 147) gebracht; es macht für alle Betriebe mit mehr als 20 Arbeitnehmern einen Betriebsrat nötig; dieser zerfällt in einen Arbeiterrat und einen Angestelltenrat, und nimmt seine Befugnisse teils in diesen Gruppen, teils als ganzer Betriebsrat wahr. Mit dem Gedanken der Heranziehung der Arbeiter zu den Betriebsvertretungen wurde dann verschmolzen ein solcher wesentlich andern Ursprungs: der einer berufsständischen Vertretung bei der Gesetzgebung, wie sie in Deutschland namentlich der Philosoph Karl Christian Planck (1819 bis 1880) gefordert hatte. In seinem Sinn lag die Schaffung eines wirtschaftlichen Parlaments, wie es der Reichswirtschaftsrat ist. Der Reichswirtschaftsrat ist zunächst beratende Behörde, ausgestattet jedoch mit mittelbarem Gesetzesvorschlagsrecht, gleich dem des Reichsrats. Durch eine Verordnung vom 4. Mai 1920 ist er vorläufig ins Leben gerufen worden; er besteht zur Zeit aus 326 Mitgliedern, von den 68 auf Landwirtschaft und Forstwirtschaft entfallen (dazu noch 6 auf Gärtnerei und Fischerei), 68 auf die Industrie, 44 auf Handel und Gewerbe, 36 auf das Handwerk, 34 auf die öffentlichen Unterneh-

mungen, 30 auf die Verbraucherschaft, 16 auf die Beamtenschaft und freien Berufe. Dazu kommen 12 von den Landesregierungen und 12 von der Reichsregierung ernannte Mitglieder. über seine Bewährung vgl. Schlußabschnitt.

Als Zwischenstufe zwischen ihm und den Betrieben sind Bezirkswirtschaftsräte vorgesehen, die in der Hauptsache beratende Verwaltungsbehörden sein werden. Die Frage ihrer Einrichtung ist seit 1919 nicht nur nicht vorwärtsgekommen, sondern scheint fast in Vergessenheit geraten zu sollen. Da es vermieden werden muß, den bestehenden Verwaltungsapparat noch größer und teurer zu machen, könnte höchstens der Ausbau der Handelskammern zu solchen Bezirkswirtschaftsräten, und zwar durch die ohnedies schon lange geforderte Zuziehung von Arbeitnehmervertretern bei ihren Organen als Erfüllung von Art. 165 in Betracht kommen. (Vgl. noch unten S. 154.)

Übergangs- und Schlußbestimmungen.

Art. 166. [Übergangsbestimmung für das Wahlprüfungsgericht.] **Bis zur Errichtung des Reichsverwaltungsgerichts tritt an seine Stelle für die Bildung des Wahlprüfungsgerichts das Reichsgericht.**

Vgl. oben Art. 31 und 107.

Art. 167. [Übergangsbestimmung für die Umgestaltung der Länder.] **Die Bestimmungen des Art. 18 Abs. 3 bis 6 treten erst zwei Jahre nach Verkündung der Reichsverfassung in Kraft.**

Vgl. oben Art. 18. Durch ein verfassungsänderndes Gesetz betreffend Oberschlesien vom 27. Nov. 1920 war vorgesehen, daß diese Provinz soweit sie bei Deutschland verblieb sich durch Volksabstimmung in einem von Art. 18 etwas abweichenden Verfahren darüber aussprechen sollte, ob sie einen von Preußen losgelösten selbständigen Bundesstaat oder eine Provinz innerhalb Preußens selbst bilden sollte. Die Abstimmung vom 3. Sept. 1922 ergab neun Zehntel Mehrheit für den Verbleib bei Preußen.

Art. 168. [Übergangsbestimmung für die preußischen Reichsratsstimmen.] **Bis zum Erlaß des im Art. 63 vorgesehenen Landesgesetzes, aber höchstens bis zum 1. Juli 1921, können die sämtlichen preußischen Stimmen im Reichsrat von Mitgliedern der Regierung abgegeben werden.**

Fassung des Gesetzes vom 6. August 1920.

Vgl. oben Art. 63.

Art. 169. [Übergangsbestimmung für die Verwaltung der Zölle und Verbrauchssteuern.] **Der Zeitpunkt des Inkrafttretens der Bestimmung im Art. 83 Abs. 1 wird durch die Reichsregierung festgesetzt.**

Für eine angemessene Übergangszeit kann die Erhebung und Verwaltung der Zölle und Verbrauchssteuern den Ländern auf ihren Wunsch belassen werden.

Der Artikel ist durch die sofortige Einführung der Reichssteuerverwaltung mit der Reichsabgabenordnung gegenstandslos geworden, vgl. oben bei Art. 83.

Art. 170. [Übergangsbestimmung für die Postverwaltung.] **Die Post- und Telegraphenverwaltungen Bayerns und Württembergs gehen spätestens am 1. April 1921 auf das Reich über.**

Soweit bis zum 1. Oktober 1920 noch keine Verständigung über die Bedingungen der Übernahme erzielt ist, entscheidet der Staatsgerichtshof.

Bis zur Übernahme bleiben die bisherigen Rechte und Pflichten Bayerns und Württembergs in Kraft. Der Post- und Telegraphenverkehr mit den Nachbarstaaten des Auslandes wird jedoch ausschließlich vom Reiche geregelt.

Vgl. oben Art. 88.

Art. 171. [Übergangsbestimmung für die Eisenbahnen und Wasserstraßen.] **Die Staatseisenbahnen, Wasserstraßen und Seezeichen gehen spätestens am 1. April 1921 auf das Reich über.**

Soweit bis zum 1. Oktober 1920 noch keine Verständigung über die Bedingungen der Übernahme erzielt ist, entscheidet der Staatsgerichtshof.

Vgl. oben Art. 89.

Art. 172. [Übergangsbestimmung für den Staatsgerichtshof.] **Bis zum Inkrafttreten des Reichsgesetzes über den Staatsgerichtshof übt seine Befugnisse ein Senat von sieben Mitgliedern aus, wovon der Reichstag vier und das Reichsgericht aus seiner Mitte drei wählt. Sein Verfahren regelt er selbst.**

Vgl. oben Art. 108.

Art. 173. [Übergangsbestimmung für die Staatsleistungen an die Kirche.] **Bis zum Erlaß eines Reichsgesetzes gemäß Art. 138 bleiben die bisherigen auf Gesetz, Vertrag oder besonderen Rechtstiteln beruhenden Staatsleistungen an die Religionsgesellschaften bestehen.**

Vgl. oben Art. 138.

Art. 174. [Übergangsbestimmung für die Schule.] **Bis zum Erlaß des in Art. 146 Abs. 2 vorgesehenen Reichsgesetzes bleibt es bei der bestehenden Rechtslage. Das Gesetz hat Gebiete des Reichs, in denen eine nach Bekenntnissen nicht getrennte Schule gesetzlich besteht, besonders zu berücksichtigen.**

Vgl. oben Art. 146.

Art. 175. [Übergangsbestimmung für Auszeichnungen an Kriegsteilnehmer.] **Die Bestimmung des Art. 109 findet keine Anwendung auf Orden und Ehrenzeichen, die für Verdienste in den Kriegsjahren 1914—1919 verliehen werden sollen.**

Art. 176. [Vereidigung der Beamten und Angehörigen der Wehrmacht.] **Alle öffentlichen Beamten und Angehörigen der Wehrmacht sind auf diese Verfassung zu vereidigen. Das Nähere wird durch Verordnung des Reichspräsidenten bestimmt.**

Diese Verordnung ist unter dem 14. Aug. 1919 ergangen. Der Eid, den sie vorschreibt, lautet für Reichsbeamte: „Ich schwöre Treue der Verfassung, Gehorsam den Gesetzen und gewissenhafte Erfüllung meiner Amtspflichten"; für andere öffentliche Beamte: „Ich schwöre Treue der Reichsverfassung"; für Angehörige der Wehrmacht: „Ich schwöre Treue der Reichsverfassung und gelobe, daß ich als tapferer Soldat das Deutsche Reich und seine gesetzmäßigen Einrichtungen jederzeit schützen, dem Reichspräsidenten und meinen Vorgesetzten Gehorsam leisten will."

Art. 177. [Eidesform.] **Wo in den bestehenden Gesetzen die Eidesleistung unter Benutzung einer religiösen Eidesform vorgesehen ist, kann die Eidesleistung rechtswirksam auch in der Weise erfolgen, daß der Schwörende unter Weglassung der religiösen Eidesform erklärt: „ich schwöre". Im übrigen bleibt der in den Gesetzen vorgesehene Inhalt des Eides unberührt.**

Art. 178. [Aufhebung früherer, der Verfassung entgegenstehender Gesetze, Verordnungen und Anordnungen.] **Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 16. April 1871 und das Gesetz über die vorläufige Reichsgewalt vom 10. Februar 1919 sind aufgehoben.**

Die übrigen Gesetze und Verordnungen des Reichs bleiben in Kraft, soweit ihnen diese Verfassung nicht entgegensteht. Die Bestimmungen des am 28. Juni 1919 in Versailles unterzeichneten Friedensvertrags werden durch die Verfassung nicht berührt. Mit Rücksicht auf die Verhandlungen bei dem Erwerbe der Insel Helgoland kann zugunsten ihrer einheimischen Bevölkerung eine von Art. 17 Abs. 2 abweichende Regelung getroffen werden.

Anordnungen der Behörden, die auf Grund bisheriger Gesetze in rechtsgültiger Weise getroffen waren, behalten ihre Gültigkeit bis zur Aufhebung im Wege anderweiter Anordnung oder Gesetzgebung.

Der Schlußsatz von Abs. 2 ist durch Gesetz vom 6. August 1920 eingefügt.

Art. 179. [Ersatz der früheren durch die neuen Reichseinrichtungen.] **Soweit in Gesetzen oder Verordnungen auf Vorschriften und Einrichtungen verwiesen ist, die durch diese Verfassung aufgehoben sind, treten an ihre Stelle die entsprechenden Vorschriften und Einrichtungen dieser Verfassung. Insbesondere treten an die Stelle der Nationalversammlung der Reichstag, an die Stelle des Staatenausschusses der Reichsrat, an die Stelle des auf Grund des Gesetzes über die vorläufige Reichsgewalt gewählten Reichspräsidenten der auf Grund dieser Verfassung gewählte Reichspräsident.**

Die nach den bisherigen Vorschriften dem Staatenausschuß zustehende Befugnis zum Erlaß von Verordnungen geht auf die Reichsregierung über; sie bedarf zum Erlaß der Verordnungen der Zustimmung des Reichsrats nach Maßgabe dieser Verfassung.

Wie in der Einleitung § 4 dargelegt, war durch die Revolution vom Nov. 1918 die Verfassung von 1871 nicht in allen Teilen, sondern nur insoweit aufgehoben, als ihre Bestimmungen mit dem monarchischen Charakter des Reichs und seiner Einzelstaaten zusammenhängen. Auch

das Gesetz über die vorläufige Reichsgewalt hatte daran nichts Grundsätzliches geändert. Das Übergangsgesetz vom 4. März 1919 (vgl. oben S. 31) läßt die bisherigen Gesetze und Verordnungen ebenfalls in Kraft und trifft für eine Legalisierung der in ihrer Geltung zweifelhaft gewordenen Revolutionsverordnungen Sorge.

In den Gesetzen aus der Zeit vor der Revolution, die hiernach in Geltung bleiben, sind vielfach Ermächtigungen des Kaisers, des Bundesrats usw. zu Verordnungen oder Einzelanordnungen enthalten. Ähnlich verwiesen die Verordnungen aus der Revolutionszeit auf den Staatenausschuß oder andere Organe, die nachher verändert wurden. Es war daher nötig zu bestimmen, wer an die Stelle der dort genannten Organe jetzt treten sollte. Dies ist durch Art. 179 bewirkt worden, aber leider so, daß nur auf dem Umweg über das Übergangsgesetz ermittelt werden kann, wer Nachfolger der in vorrevolutionären Gesetzen ermächtigten Organe geworden ist. Im allgemeinen ist der Reichstag in die Rechte des alten Reichstags eingetreten, an die Stelle des Bundesrats der Reichsrat — jedoch mit Ausnahme des Verordnungsrechts —, an die Stelle des Kaisers der Reichspräsident getreten; dagegen sind die Befugnisse des früheren Reichskanzlers nicht grundsätzlich auf den neuen Reichskanzler, sondern auf die Reichsregierung übergegangen, für die sie gewöhnlich vom Fachminister ausgeübt werden.

Art. 180. [Übergangsbestimmung für den Reichspräsidenten und die Nationalversammlung.] **Bis zum Zusammentritt des ersten Reichstags gilt die Nationalversammlung als Reichstag. Bis zum Amtsantritt des ersten Reichspräsidenten wird sein Amt von dem auf Grund des Gesetzes über die vorläufige Reichsgewalt gewählten Reichspräsidenten geführt.**

Art. 181. [Inkrafttreten der Reichsverfassung.] **Das deutsche Volk hat durch seine Nationalversammlung diese Verfassung beschlossen und verabschiedet. Sie tritt mit dem Tage ihrer Verkündigung in Kraft.**

Der Tag der Verkündigung war der 14. Aug., das Ausfertigungsdatum der R. V. und die Unterschriften lauten folgendermaßen:

Schwarzburg, den 11. August 1919.

Der Reichspräsident
Ebert.

Das Reichsministerium
Bauer.
Erzberger. Hermann Müller. Dr. David. Noske. Schmidt. Schlicke. Giesberts. Dr. Mayer. Dr. Bell.

C. Schluß.

Zusammenfassung der Grundgedanken und Beurteilung der neuen Reichsverfassung sowie der Verfassungspraxis seit 1919.

Die Darstellung eines Gesetzes in Kommentarform macht dringender als eine systematische eine Zusammenfassung seiner Grundgedanken nötig. Sie soll hier angefügt und mit dem Versuche einer kritischen Gesamtbeurteilung des ganzen Verfassungswerkes verbunden werden. Verfassungskritik ist sehr leicht politisch eingestellt, sie braucht es aber nicht zu sein und soweit sie im folgenden versucht wird, ist sie es nicht. Wir scheiden namentlich aus die Frage nach der Staatsform. Ausgehend von der Tatsache, daß bei Schaffung der Verfassung eine sehr große Mehrheit der Nationalversammlung sich darüber einig war, daß mindestens vorerst die republikanische Staatsform die einzig mögliche sei, haben wir nur zu fragen, ob innerhalb der so gegebenen Richtlinien die Aufgabe der Verfassungsgesetzgebung gut oder weniger gut gelöst wurde, welche Stellung nach Form und Inhalt diese neue Reichsverfassung innerhalb der Verfassungen der jüngsten Zeit einnimmt und wie sich ihre Bestimmungen eigentlich bewährt haben.

Da muß nun zu allererst gesagt werden, daß die Schaffung dieser Verfassung in dem schrecklichen Jahre 1919 auf alle Fälle eine sehr anerkennenswerte Leistung, ja wirklich eine nationale Tat war. In einer Zeit unerhörter äußerer und innerer Schwierigkeiten, in den Monaten, in denen der Bund unserer Feinde das Instrument des Versailler Friedensdiktats ausarbeitete, uns bekanntgab, uns zu seiner Annahme zwang — in diesen Wochen und Monaten schwerster Aufregungen, tiefster Demütigungen, ist das schwierige Werk in unverdrossener Arbeit, mit viel Sachkenntnis und Gründlichkeit ausgearbeitet worden und etwas zustande gekommen, das sich, gemessen an diesen Schwierigkeiten, auf alle Fälle sehen lassen kann.

Wenn inzwischen mancherlei Mängel an ihm hervorgetreten sind, so darf nicht vergessen werden, daß es damals einfach unmöglich war, die Dinge so zu übersehen, wie es immerhin jetzt wieder möglich ist. Diese Mängel sind in der Tat nicht nur äußerliche, sondern wir können heute, acht Jahre nach dem Inkrafttreten

der Verfassung, an der getroffenen materiellen Regelung schon eine Reihe von Bestimmungen nachweisen, mit deren Erlaß sich ihre Urheber erheblich verrechnet haben. Noch nie hat eben eine Verfassung genau so gewirkt, wie es ihre Urheber erwarteten; das gilt von der unsrigen, die unter den außerordentlichsten Verhältnissen entstand, in erhöhtem Maße.

Was zunächst die äußere Form, die Gesetzestechnik der Verfassung betrifft, so stellt die neue gegenüber der R. V. von 1871 unbedingt einen bedeutenden Fortschritt dar, sowohl was die Durchsichtigkeit des Gesamtaufbaues, als auch was die Klarheit der einzelnen Bestimmungen und ihre sprachliche Gestaltung betrifft. Das Vorbild der Verfassung der Paulskirche von 1848/49, die wegen ihrer ausgezeichneten Redaktion berühmt war, ist sichtlich angestrebt, aber allerdings doch nicht erreicht worden. Vor allem enthalten die jetzigen Grundrechtsbestimmungen viel Phrasenhaftes, was man den Grundrechten der Paulskirche nicht hat nachsagen können.

Wichtiger als die Prüfung auf mehr äußerliche Mängel ist aber natürlich die Beurteilung der sachlichen Lösungen, die die R. V. gebracht hat.

Die ersten Jahre, die Deutschland unter der neuen Verfassung durchzumachen hatte, waren nun allerdings so bewegte, daß sich in ihnen eine richtige Verfassungspraxis noch gar nicht entfalten konnte. Erst nach Eintritt der Wirkungen der Stabilisierung und der außenpolitischen Beruhigung auf Grund des Londoner Abkommens von 1924, also etwa seit dem Jahre 1925, das zugleich auch die erste Präsidentenwahl durch das Volk brachte, können wir von einem einigermaßen normalen Verfassungsleben sprechen, auf Grund dessen ein gewisses Urteil über das Funktionieren unseres Grundgesetzes möglich ist.

Was zunächst **die Bedeutung der Verfassung für unser innerpolitisches Leben** betrifft, so ist vor allem die nicht ganz selbstverständliche Tatsache hervorzuheben, daß sie sich trotz heftiger Anfeindungen von rechts und links behauptet und daß sie das Staatsleben unseres Reichs tatsächlich in ihren Rahmen gezwungen hat. Ganz grundsätzliche Änderungsvorschläge, die in den ersten Jahren noch sehr zahlreich waren, tauchen jetzt weniger auf und wir können für die nächste Zeit daher wohl mit einer Periode ruhiger Weiterentwicklung der Verfassung rechnen.

Dennoch muß gesagt werden, daß sie sich nicht in dem Maße als unantastbare Richtlinie für unsere ganze Gesetzgebung erwiesen hat, wie sie es im Sinne des deutschen Volkes werden sollte, das im Jahre 1919 der Nationalversammlung das Verfassungsmandat mit den höchsten Zielen gab. Daß dem so ist, daß bei uns von der Idee der Heiligkeit der Verfassung, die sich in den Vereinigten Staaten als so wertvoll für das ganze innenpolitische Leben erwiesen hat, wenig zu spüren ist, daran ist in erster Linie schuld der Reichstag mit seiner schon oben bei Art. 76 gekennzeichneten unbegreiflich leichtfertigen Praxis der Verfassungsänderungen. Wie leicht er damit zu höchst bedenklichen Verfassungsdurchbrechungen kommen kann, zeigt eine Vorlage vom Mai 1926, in der die Regierung, natürlich dem Wunsche des Reichstags entsprechend, die dem Reichstag unbequeme Möglichkeit eines Volksbegehrens in Aufwertungssachen durch ein Spezialgesetz beiseite schieben wollte, das alsbald den bezeichneten Namen „Abdrosselungsgesetz" erhielt. Die verfassungspolitische Ungeheuerlichkeit, die darin liegt, daß man einen solchen Entwurf überhaupt vorlegen konnte (er wurde dann bald fallen gelassen), ist damals treffend von Triepel in der Deutschen Juristenzeitung 1926, S. 849, mit folgenden Worten gekennzeichnet worden:

„Sollte der Entwurf zum Gesetze werden, so würde sich das Ungeheuerliche ereignen, daß ein in der Verfassung verbrieftes Volksrecht bei der ersten Gelegenheit, wo es dem Parlamente unbequem zu werden droht, von diesem zerbrochen wird. Man wird ohne Übertreibung behaupten dürfen, daß ein solches Verfahren in jeder andern Demokratie der Welt unmöglich wäre. Die Verfassung hat mit Vorbedacht die Einrichtungen des Referendums und der Initiative getroffen, um ein Gegengewicht gegen den parlamentarischen Gesetzgeber zu schaffen. Ihre Vorschriften über den Weg der Gesetzgebung gleichen einem kunstvollen Uhrwerke, in dem alle Teile nach einem scharfsinnig erdachten Plane ineinandergreifen. Jetzt soll ein Gesetzgeber auf einmal mit kühnem Griffe den Pendel, der zum Schlage ausholt, festhalten dürfen . . .

Aber, wird man sagen, wozu der Lärm? Das Abdrosselungsgesetz wird ja mit der für Verfassungsänderungen erforderlichen Mehrheit beschlossen werden, und dann ist alles in Ordnung!

Nein, es ist nicht alles in Ordnung! Es ist wahrlich an der Zeit, dem Aberglauben entgegenzutreten, daß die Form der Verfassungsänderung ein Wundermittel sei, mit dem man jede dem Rechte geschlagene Wunde heilen könne. In der Form des Art. 76 kann man die Verfassung ändern. Aber es ist nicht erlaubt, unter Mißbrauch dieser Form die Verfassung zu verletzen. Nicht eine Änderung, sondern ein Bruch der Verfassung ist es — eine verfassungswidrige „Maßnahme", um mit Carl Schmitt zu sprechen —, wenn ein einzelnes Organ der gesetzgebenden Gewalt ein anderes, das ihm die Verfassung als Gegenspieler bei der Gesetzgebung zur Seite gestellt hat, beiseite schiebt, um sich seiner Einwirkung auf ein Gesetz zu entziehen. Ein solches Verfahren hebt die Verfassung selbst aus den Angeln; es steht mit den Grundgedanken der Verfassung als eines schlechthin gültigen Ordnungsprinzips in innerem Widerspruche; es ist deshalb eine rechtliche Unmöglichkeit. Sollte es etwa denkbar sein, daß der Reichstag in der Form des Art. 76 Abs. 1 und 2 ein einzelnes Gesetz gegen einen späteren Initiativantrag des Reichsrats auf Abänderung dieses Gesetzes, oder daß er in jener Form eine künftige, vom Reichstage beschlossene Änderung dieses Gesetzes gegen den Einspruch des Reichsrats schützt, indem er Initiative oder Einspruch im vorhinein verbietet?"

Die überragende Stellung der Verfassung für die ganze Gesetzgebung ist, wie diese scharfen, aber berechtigten Ausführungen dartun, in der Tat seitens des Reichstags ständig bedroht und es stünde mit ihrer Geltung noch schlimmer, wenn die Auffassung von der Verneinung des richterlichen Prüfungsrechts in Beziehung auf die materielle Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen zum Sieg gekommen wäre, denn dann wäre die Verfassung ihres Vorrangs vor den gewöhnlichen Gesetzen praktisch überhaupt beraubt gewesen, wie das ein wissenschaftlicher Schrittmacher des extremen Parlamentarismus, Hatschek, in der Tat vertreten hat. Zum Glück hat aber die Bejahung des richterlichen Prüfungsrechts gesiegt (vgl. oben bei Art. 102). Es steht nun zu hoffen, daß mit der Begründung einer wirksamen Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs über die Frage der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen wie auch über sonstige Streitfragen der Reichsverfassung, die zwischen verschiedenen Reichsorganen auftauchen, an die Stelle der Entschei-

dung solcher Streitigkeiten durch den Reichstag und damit mehr oder weniger nach politischen Machtgesichtspunkten das Rechtsstaatsprinzip auch im Verfassungsleben wirksam durchgeführt wird und daß damit die Souveränität der Verfassung auch über den Reichstag, wie sie zweifellos im Sinne des deutschen Volkes liegt, klar zum Siege gelangt.

Die Lösung des Bundesstaatsproblems, die die Verfassung gebracht hat, kann man unmöglich befriedigend nennen. Zunächst haben wir festzustellen, daß wir, obwohl der Zusammenschluß von Thüringen (mit Mühe und Not) gelungen ist, über die Kleinstaaterei wieder nicht ganz hinausgekommen sind, weil ja ein halbes Dutzend kleiner Verwaltungsgebilde (vgl. die Übersicht oben S. 32) sich noch immer Staaten nennen und dementsprechend einen verhältnismäßig großen Behördenapparat unterhalten können. Fragen wir, wie das kam, so stoßen wir auf die Tatsache, daß es Vertretern von Parteien, die vorher sehr stark unitarisch gewesen waren, in den Ministersesseln der Kleinstaaten, in denen sie ans Ruder kamen, eben doch zu gut gefallen hat, als daß sie diese Herrlichkeit nun hätten aufgeben mögen; so wachen sie nun über die Selbständigkeit ihrer Ländchen manchmal nicht weniger eifersüchtig als zuvor die von ihnen verspotteten Fürsten.

Aber auch das Weiterbestehen der Mittelstaaten und Preußens mit einer zwar stark geminderten, aber doch noch beträchtlichen eigenen staatlichen Lebenssphäre[1]) bedeutet, wie sich jeden Tag mehr

1) So sehr ist sie gemindert, daß man immer wieder die Frage erhebt, ob die deutschen Länder noch Staaten, ob das Reich noch ein Bundesstaat oder ob es nicht schon ein dezentralisierter Einheitsstaat ist. Diese Frage ist juristisch überhaupt nicht reinlich auszumachen, da es keine Instanz gibt, die bindende Normen darüber erließe, bei welchem Grade der Selbständigkeit eine Gebietskörperschaft sich noch Staat nennen darf und von welchem an nicht mehr. Die Art der Umgrenzung dieser Selbständigkeit ist jedenfalls in durchaus neuartiger Weise erfolgt. Ebenso nun wie die Organisation der Reichsgewalt nach der Verfassung von 1871 so eigenartig war, daß sich das Reich in die bisherigen Kategorien der Monarchien gar nicht ohne weiteres eingliedern ließ (vgl. oben S. 19), so können auch unsere jetzigen Länder mit keinem anderen Staatsgebilde genau auf eine Stufe gestellt werden. Wir können nur aus dem Vergleiche mit der bisherigen Regelung, dem Sprachgebrauch der neuen R. V. sowie

zeigt, eine Überorganisation in Beziehung auf die Staatsgewalt[1]), eine Verteuerung und Komplizierung der ganzen Staatsmaschine, eine Vermehrung der Lasten und Pflichten für die Bürger, die auf die Dauer einfach nicht erträglich ist. Es ist in dieser Beziehung entschieden schlimmer geworden als früher. Denn unter der Verfassung von 1871 war der Staat, der mit seinem Verwaltungsapparat dem Bürger gegenüber trat, doch im allgemeinen nur der Einzelstaat, während das Reich sich für die wichtigsten Gebiete auf die Gesetzgebung beschränkte. Jetzt ist das Reich zum großen Reichsstaat mit eigenem Behördenapparat geworden, die Länder aber haben ihren Behördenapparat kaum vermindert.

Gründlich verändert und zu einem Problem ganz neuer Art ist das Verhältnis des Reichs zu Preußen geworden. Im Grunde ist der ganze Aufbau der organisatorischen Bestimmungen der R. V., namentlich der Ausschluß Preußens von einer besonderen Einflußnahme auf die Reichsleitung, überhaupt die Beseitigung aller Bestimmungen, welche die rechtliche Grundlage für die Hegemoniestellung Preußens im Reich waren, darauf berechnet, daß innerhalb des Reichs nicht ein $^4/_7$ aller Einwohner umfassender

---

auch der neuen Landesverfassungen und ferner aus dem Vergleiche mit etwa entsprechenden Staatsgebilden des Auslands Anhaltspunkte zu gewinnen suchen, ob es in der Richtung des üblichen, namentlich von der allgemeinen Staatslehre eingeführten Gebrauchs des Wortes „Staat" liegt, hier noch von Staaten zu sprechen. Und da ist nun zu sagen, daß trotz der oben erwähnten Abschwächungen der Eigengewalt der Reichsglieder und trotz ihrer Umbenennung in Länder durch die R. V. (die andererseits doch auch wieder von einer „Staats"gewalt der Länder spricht, vgl. Art. 5 und ferner Art. 94, 119, 142—144, 150, 155) eine Betrachtung der Summe der den Ländern verbliebenen Rechte zu einer Bejahung ihrer Staatsqualität führen muß. Dasselbe ergibt namentlich auch ein Vergleich mit den Einzelstaaten der nordamerikanischen Union, die im ganzen kaum selbständiger dem dortigen Gesamtstaat gegenüberstehen (namentlich auch hinsichtlich ihrer Landesverfassungen ebenso gebunden sind wie unsere Länder durch Art. 17) und doch als Staaten betrachet werden.

1) Die Länder wiesen zusammen noch Anfang 1927 nicht weniger als 58 Ministerien auf — wegen der Gesamtzahl der Abgeordneten vgl. unten S. 154.

Großstaat und daneben eine Reihe kleinster Gebilde bestehen, daß vielmehr die preußischen Provinzen sich verselbständigen und die kleinen Länder sich zu größeren vereinigen sollten. In dieser Beziehung haben sich die Erwartungen des Verfassungsgesetzgebers nicht erfüllt. Die Verselbständigungsbestrebungen in Hannover und im Rheinland haben keine Aussichten mehr, aber auch die Bewegung auf eine ganz bescheidene Steigerung der Autonomie der preußischen Provinzen hat keinen Erfolg gehabt.

Blieb aber Preußen ungeteilt, dann mußten sich aus der Stellung, die ihm die n. R. V. unter Beseitigung aller früheren Hegemonialrechte zuwies, allerlei Probleme ergeben. Mit seinem gewaltigen Beamtenapparat hat Preußen auch jetzt noch viel zu viel Macht, als daß sein Einfluß auf die Reichsleitung sich künstlich so zurückdrängen ließe, wie die Verfassung es vorsieht. Es braucht daher nicht zu überraschen, daß wir jetzt bemerken können, wie auch ohne Verfassungsbestimmungen sich Preußen tatsächlich doch wieder einen bedeutenden Einfluß auf die Reichsleitung erobert. So ist es üblich geworden, daß zu innenpolitisch besonders wichtigen Sitzungen des Reichskabinetts ein Vertreter des Preußischen Staatsministeriums zugezogen wird, so erfährt man, daß es beinahe unmöglich ist, im Reichsrat eine Vorlage gegen den Widerstand Preußens durchzubringen, obwohl dieses nur 27 von den 68 Reichsratsstimmen hat.[1])

Immerhin scheint mir in Beziehung auf das Verhältnis von Reich und Preußen zueinander seit 1919 ein gewisser Wandel, und zwar zuungunsten Preußens eingetreten zu sein. Während kurz nach Errichtung der neuen Verfassung ein deutscher Reichskanzler einmal sagen konnte, er sei in der inneren Politik einer der machtlosesten Menschen in Deutschland (weil er keine Verwaltung hinter

1) Die Vertretung Preußens ist an sich hiernach verhältnismäßig stärker als im früheren Bundesrat, wo es 17 von 58 bzw. 61 Stimmen hatte (vgl. oben S. 16). Seit jedoch die Hälfte der preußischen Stimmen von den durch die preußischen Provinzialverwaltungen gewählten Vertretern geführt wird, d. h. seit Mitte 1921 (vgl. oben bei Art. 63) ist in dieser Beziehung eine erhebliche Veränderung eingetreten, weil tatsächlich die Provinzialvertreter nicht immer nach den Weisungen der Zentralregierung stimmen.

sich habe), wird er das heute nicht mehr sagen, und zwar deshalb, weil sich nun die Bedeutung der eigenen Reichsverwaltung, vor allem der Reichssteuerverwaltung, allmählich auswirkt. Daher sehen wir auch die Länder, die 1919 ihren Steuerapparat so ziemlich kampflos dem Reich ausantworteten — ein heute kaum mehr begreiflicher Vorgang — allen Bestrebungen auf weiteren Ausbau der Reichsverwaltung (zur Zeit vor allem dem Plan der Reichswasserstraßenverwaltung) lebhaften Widerstand entgegensetzen, und zwar ist auf der Seite der Gegner des Reichs im wesentlichen Unterschied von früher nun vor allem Preußen zu finden.

Wie wird, wie soll diese Entwicklung weitergehen? An sich gibt es zwei Wege, um unserer Vielstaaterei ein Ende zu machen, die zur Zeit etwas systemlos nebeneinander verfolgt werden: Die unmittelbare Entwicklung des Reichs zum Einheitsstaat und die des Anschlusses der Klein- und Mittelstaaten an Preußen. Auf dem ersteren Weg werden zwar, namentlich in Auswirkung der Finanzgesetzgebung, sicher noch erhebliche Fortschritte erzielt werden, aber über eine gewisse Grenze wird man so rasch dabei wohl nicht hinauskommen. Aussichtsvoller erscheint daher für die mittel- und norddeutschen Länder die Bewegung auf Anschluß an Preußen. Es ist bemerkenswert, daß es keines von ihnen gibt, für das diese Frage nicht wenigstens schon ventiliert wäre: In Sachsen sowohl als in Hessen und Thüringen spricht man von ihr, und noch mehr natürlich in den Kleinstaaten. Anderseits zeigt aber eine Volksabstimmung, die im kleinsten dieser Kleinstaaten, nämlich in Schaumburg-Lippe im Mai 1926 eine Mehrheit *gegen* den Anschluß an Preußen ergab, daß die Hoffnungen auf baldiges Durchdringen dieser Bestrebungen nicht hochgespannt werden dürfen. Das Hindernis für ihren Sieg, das, womit man am wirksamsten gegen den Anschluß an Preußen agitiert (z. B. gerade auch in Schaumburg-Lippe agitiert hat), ist der seit alters im Lande wenig beliebte Zentralismus und überhaupt der ganze Regierungsstil der preußischen Ministerien, mit dem Preußen z. B. auch jüngst in der *Groß-Hamburg-Frage* nicht eben große moralische Eroberungen zu machen vermochte. Wenn es einem großzügigen Manne gelänge, in dieser Beziehung Wandel zu schaffen, und in Preußen eine vernünftig dezentralisierte und auch sonst von einigen Übeln der Bureaukratie gereinigte Regierungsweise einzurichten, so wür-

den die Aussichten dafür, in absehbarer Zeit nördlich des Mains nur noch ein großes Preußen zu haben, entschieden steigen.[1])

Freilich der Zentralismus, der von den Reichsministerien droht, wäre vermutlich um nichts besser als der preußische, wie schon jetzt aus der Handhabung der Reichsfinanzverwaltung und z. B. aus Einzelheiten des Plans der Reichswasserstraßenverwaltung zu ersehen ist, und so muß man letzten Endes bezweifeln, ob man einer Steigerung dieses Zentralismus in der einen oder anderen Form wirklich das Wort reden kann, ob er nicht, wie namentlich seitens Bayerns (Denkschriften von 1924 und 1926) immer wieder geltend gemacht wird, von unseren besten, auch für die Weiterentwicklung des Reichs unentbehrlichen Kräften allzuviel ersticken würde.

Man kann daher als unbedingte Ziele für die Weiterentwicklung unseres Verhältnisses von Reich und Ländern zur Zeit eigentlich nur zwei aufstellen: Einmal die Beseitigung des Dualismus zwischen Preußen und dem Reich durch Herstellung einer engen Verbindung zwischen diesen beiden; das Nebeneinander-, ja auf vielen Gebieten Gegeneinanderregieren der beiden Bürokratien, von dem das Volk nicht ahnt, wie viele Millionen es ständig mittelbar und unmittelbar kostet, muß unbedingt ersetzt werden durch eine Union, die der Wirkung nach mindestens der früheren gleichkommt.[2]) Für die außerpreußischen Länder aber muß

1) Nicht sehr weitblickend will es mir unter diesem Gesichtspunkt auch erscheinen, daß die preußische Regierung der selbständigen Führung der preußischen Provinzialstimmen mehr oder weniger ein Ende zu machen bestrebt ist (vgl. das oben bei Art. 63 Gesagte). Es würde doch z. B. sicher die Anschlußbewegung in Sachsen und Thüringen erheblich erleichtern, wenn in Aussicht stünde, daß diese Länder auch als preußische Provinzen noch eine selbständige Reichsratsstimme behielten.

2) Es wäre also mindestens die Funktion des preußischen Ministerpräsidenten mit der des Reichskanzlers zu vereinigen, besser aber wohl die Verschmelzung auch für die sich entsprechenden Ministerien und die Volksvertretung durchzuführen. Wirklich weitschauende Betrachtungen zu der ganzen Frage bringt neuestens Richard Schmidt (Leipzig) in den Aufsätzen „Der preuß. Einheitsstaat und der deutsche Bundesstaat", Zeitschrift f. Politik 1926, Heft 3; „Reich und Preußen, preußische Provinzen und deutsche Länder", D. Jur.-Ztg. 1927, S. 409. Von den bei-

man energische Vereinfachung des Verwaltungsapparates[1]) und möglichste Angleichung des Aufbaus der

den Staatsbildungsprozessen führt er aus, dem gesamtdeutschen und dem preußischen, die im Grunde seit der Zeit der Staufenkaiser nebeneinander herlaufen, sei der preußische letzten Endes doch der festere, weil auf besseres Behördensystem und intensivere Staatsgesinnung gegründet. Es müsse daher die Auflösungsbewegung im Sinne von H. Preuß ebenso verworfen werden, wie der neueste Vorschlag von Landesrat Kitz, der unter dem Titel „Reichsland Preußen" ein Aufgehen Preußens im Reich fordert. Denn das bedeute auch nur eine maskierte Auflösung des preußischen Staatsverbandes; dafür würde allerdings der Einfluß Preußens auf die neuen einheitlichen Zentralbehörden gesteigert, aber eben das würde wieder Mißstimmung gegen das Reich bei den anderen Ländern erregen. Man müsse also doch den Weg über Groß-Preußen für die Weiterentwicklung im ganzen für den richtigeren ansehen.

Damit erwachse aber Preußen „die ernste Aufgabe, für das allmähliche Reifwerden einer inneren und konzentrierten Organisation aller deutschen Länder eine vorbereitende Stimmung und Neigung hervorzurufen, auf dem Wege, daß (es) für die politischen Bedürfnisse und Wünsche der kleinen Länder Verständnis bekundet und die Bereitschaft, ihnen in der Geltendmachung ihrer Eigenart entgegenzukommen, besonders da, wo unbefangene Betrachtung lehrt, daß die außerpreußischen Länder in ihren Einrichtungen und Übungen besser daran sind als Preußen". Unter diesem Gesichtspunkt findet auch R. Schmidt den Versuch, den preußischen Provinzen ihre Reichsratsstimmen auf Umwegen wieder zu entziehen, unbegreiflich und Preußens Verhalten in der Groß-Hamburg-Frage verfehlt. „Ein Preußen, das erstreben würde, die deutschen Länder als widerwillige Bestandteile an sich zu ziehen, wäre in heutiger Zeit ein beklagenswertes Gebilde." Wie auf jedem anderen Gebiet, so müsse auch in der Frage Preußen und Deutschland vor allem daran gedacht werden, „wie wir das Wachstum des gegenseitigen Vertrauens aller sozialen Elemente und aller landschaftlichen Teile des deutschen Volkes fördern können".

Man möchte wünschen, daß künftig die ganze Frage von allen beteiligten Stellen wirklich von diesen Gesichtspunkten aus behandelt werde!

1) Er hat in den Mittelstaaten noch immer allzuviel von der Ära der neuerrungenen Souveränität an sich, unter der er vor 120 Jahren geschaffen wurde. Daß man ihn unter der monarchischen Regierung nicht

Staats- und Kommunalverwaltung und des Verwaltungsverfahrens, überhaupt ihres inneren öffentlichen Rechts untereinander, verlangen. Denn das ist es vor allem, was die Wirtschaftskreise zu Anhängern der Einheitsstaatsidee macht: daß die Behörden und das Verfahren (z. T. auch die materiellen Bestimmungen) z. B. für gewerbliche Konzessionen und für Gewerbesteuersachen in jedem Lande wieder andere sind. Auf dem Gebiete der Gewerbesteuer führen diese Mißlichkeiten ja nun schon zu einer reichsrechtlichen Regelung wenigstens des Grundsätzlichen. Muß auch eine Reichsstädteordnung, ein Reichsstädtebaugesetz, ein Reichsenteignungsgesetz usw. kommen, oder werden die Länder endlich lernen, solchen Bewegungen dadurch vorzubeugen, daß sie ihre Gesetzgebung in diesen Punkten von selbst einander angleichen? Auch Äußerlichkeiten, wie Name und Format der (für die Praxis oft so wichtigen) Gesetzblätter, Bezeichnung der Verordnungen usw. sollten dabei nicht vergessen werden, und durch Beamtenaustausch der Länder unter sich, bei dem alle Teile nur gewinnen könnten, wäre für Vereinheitlichung des Verwaltungsstils zu sorgen. Man muß es doch als recht erstaunlich bezeichnen, daß dieser Beamtenaustausch zwischen den Ländern nicht längst durchgeführt, daß nur ein solcher zwischen den Ländern und dem Reich endlich 1926 wenigstens ins Auge gefaßt worden ist. Es wäre wirklich an der Zeit, wenn wir in all dem aus der durch die deutschen Fürsten im 18. Jahrhundert geschaffenen Abschließung der Mittelstaaten gegeneinander endlich herauskämen. Auch Abkommen über die

---

ernstlich beschnitt, ist verständlich, daß auch die jetzigen volksstaatlichen Regierungen sich dazu nicht aufraffen können, weniger. Mit Mühe und Not hat man in Württemberg 1920 die Mittelinstanz (vier Kreisregierungen) abgeschafft (was übrigens schon vor dem Kriege beschlossene Sache war). Die Abschaffung oder wenigstens Verminderung der acht Kreisregierungen in Bayern und der fünf Kreishauptmannschaften in Sachsen steht dagegen noch immer in weitem Felde, ebenso die Zusammenlegung der viel zu kleinen unteren Verwaltungsbezirke in manchen dieser Länder, vor allem in Württemberg. Den Hauptwiderstand gegen solche Vereinfachungen bieten überall die Landtage, die nicht zu ahnen scheinen, wie sehr sie mit solcher Kurzsichtigkeit der Bewegung nach einer wirklich großzügigen, einheitlichen Reichsverwaltung Vorschub leisten.

gegenseitige Anerkennung der in einem Land erworbenen Befähigung zum Richteramt usw. würden eine jetzt oft höchst lästig empfundene nachteilige Folge unserer Vielstaaterei für das Fortkommen des einzelnen beseitigen.

Werden in allen diesen Beziehungen in den nächsten Jahren nicht bedeutende Fortschritte erzielt, dann wird die nicht nur von den Linksparteien, sondern auch von weiten Wirtschaftskreisen und z. B. auch von den großen Beamtenorganisationen mit allem Nachdruck geforderte Entwicklung zum Einheitsstaat wohl nicht mehr aufzuhalten sein, wird der Rest der Selbständigkeit der Länder, und zwar nicht ohne deren eigene Schuld, als überlebt beseitigt werden.

Wie löst nun die Reichsverfassung ihre zweite Hauptaufgabe, die Frage der Organisation der Reichsgewalt und der daraus sich ergebenden Regierungsform? Es schwebte bekanntlich den Urhebern der Verfassung in erster Linie das Schema der parlamentarischen Regierung vor. Von der Sozialdemokratie seit Jahrzehnten als nächstes Ziel, von der bürgerlichen Linken ebenfalls seit langem, jedoch nicht mit derselben Entschiedenheit angestrebt, wurde sie als Mittel betrachtet, das alsbald eine Fülle bis dahin gefesselter politischer Talente freimachen würde, sie konnte jetzt, nach dem Wegfall der Monarchie, durchgeführt werden, — wobei man sich leider nicht genug Rechenschaft darüber ablegte, ob sie jetzt, unter der republikanischen Staatsform dieselbe innere Berechtigung hatte, wie sie sie unter der Monarchie gehabt hätte.

Innerhalb der verschiedenen möglichen Ausgestaltungen der parlamentarischen Regierung war es die englische mehr als die französische, der man sich zu nähern hoffte. Die französische erhält ihre Eigentümlichkeit durch eine ganz besonders geringe Selbständigkeit der Exekutive, vor allem eine sehr unbedeutende Stellung des Präsidenten, der beispielsweise vom Recht der Auflösung der 2. Kammer praktisch keinen Gebrauch machen kann. Aus dem letzteren Grund spielt in Frankreich, in starkem Gegensatz zu England, das Volk gegenüber der Volksvertretung wirklich nur bei den Wahlen eine Rolle, und alle politische Macht ruht in einem Maße beim Parlament und dem von ihm abhängigen und auf seine Stimmungen sehr empfänglich reagierenden Kabinett, daß man ohne

große Übertreibung von einem Parlamentsabsolutismus in Frankreich sprechen kann.[1])

Einen solchen fast unbeschränkten Parlamentarismus wollte die neue deutsche Reichsverfassung nun ausgesprochenermaßen vermeiden.

Sie hat allerdings, um dies zu erreichen, nicht etwa ernstlich die Gewaltenteilung durchführen wollen. Zwar könnten die Überschriften des 5. bis 7. Abschnitts: „Reichsgesetzgebung — Reichsverwaltung — Rechtsprechung" diesen Anschein erwecken. Wie aber oben (vor Art. 78) schon gezeigt, wird im 6. Abschnitt nicht eine selbständige Exekutivgewalt begründet oder näher umschrieben, sondern in der Hauptsache die Aufgabenverteilung zwischen Reich und Gliedstaaten, die der 1. Abschnitt begonnen hatte, fortgesetzt. Die Stellung des wichtigsten Exekutivorgans, der Reichsregierung, ist nicht hier, sondern im 4. Abschnitt geregelt, und zwar im Sinne einer auch rechtlich ausgedrückten Abhängigkeit der Exekutive von der Legislative, mit der sachlich die Ablehnung der Gewaltentrennung gegeben war.

Allerdings ist das andere oberste Exekutivorgan, der Reichspräsident, mit einer gewissen Selbständigkeit gegenüber der Volksvertretung ausgestattet. Und er sollte in der Tat mit der Stellung, die ihm die unmittelbare Volkswahl verleihen würde, das wichtigste Gegengewicht gegen Reichstag und Reichsregierung bilden. Gegenüber dem von der Nationalversammlung 1919 gewählten ersten Präsidenten hat der 1925 aus der Volkswahl hervorgegangene zweite in der Tat alsbald eine stärkere Stellung erlangt. Aber auf alle Fälle kann seine Stellung der des amerikanischen Präsidenten nie gleichkommen, da der deutsche Präsident nicht wie jener zugleich Ministerpräsident ist, nicht nur Staats-

1) Redslob hat in seinem Werk „Die parlamentarische Regierungsform in ihrer wahren und in ihrer unechten Form" (1918), die französische Ausbildung als unechten, die englische als echten Parlamentarismus bezeichnet. Dies ist jedoch willkürlich. Mit mehr Recht könnte man die französische Form als den reinen, die englische als den gemilderten Parlamentarismus bezeichnen. Redslobs Auffassung von den verschiedenen Arten der parlamentarischen Regierung ist nicht ohne Einfluß auf den Werdegang der deutschen Verfassung gewesen, vgl. darüber Lukas, Die organisatorischen Grundgedanken der deutschen Reichsverfassung 1920, S. 27 ff.

sekretäre unter sich, sondern ein parlamentarisches Kabinett mit einem Ministerpräsidenten neben sich hat. Die Bestimmungen über den Reichspräsidenten stellen bei näherem Besehen überhaupt eine merkwürdige und nicht sehr logische Kombination zweier Systeme dar. Dem gewaltigen Aufwand einer unmittelbaren Volkswahl, die dem so erkorenen Organ an sich größte Macht und Bedeutung zu verschaffen geeignet ist, steht gegenüber, daß er in der Wirklichkeit nur eine sehr begrenzte Zahl von Befugnissen hat, und daß auch diese wenigen dank seiner Abhängigkeit vom Kabinett ihm mehr oder weniger nur formell zustehen. Der Berufung nach gleicht der deutsche Präsident dem ungeheuer mächtigen Präsidenten der gewaltentrennenden amerikanischen Republik, der Stellung nach soll er dem machtlosen Präsidenten der gewaltenvereinigenden französischen Republik gleichen.

Fragen wir nun, was die Praxis aus dieser eigenartigen Konstruktion unserer Exekutive gemacht hat, so müssen wir feststellen, daß sich ihr Schwergewicht wohl noch etwas mehr auf die Reichsregierung gelegt hat, als man erwartete. Das zeigt sich vor allem in der Art der Regierungsbildung. Sie hat sich in den meisten der Fälle seit 1919 (vgl. die Zusammenstellung S. 152) nicht so vollzogen, wie das bei der Abfassung der Art. 51 ff. eigentlich gedacht war, daß der Reichspräsident einigermaßen frei sich unter den politischen Persönlichkeiten einen Reichskanzler aussuchen würde, der seinerseits entsprechend den von ihm bestimmten politischen Richtlinien die übrigen Kabinettsmitglieder dem Reichspräsidenten vorschlagen würde, sondern der Reichspräsident mußte meist den Reichskanzler nehmen, den ihm die Fraktionen präsentieren und auch die übrigen Mitglieder des Kabinetts werden von den Fraktionen bestimmt.

Hätte sich diese Praxis ununterbrochen fortgesetzt, so wäre mit der Zeit ein wichtiges Recht des Reichspräsidenten, das ihm die Verfassung mit voller Absicht zuwies, verloren gegangen. Aber zum Glück hat einmal (beim Kabinett Cuno) der erste, und dann namentlich im Januar 1927 (beim dritten Kabinett Marx) der jetzige Reichspräsident bei der Regierungsbildung die ihm von der Verfassung zugewiesene Initiative auch wirklich entfaltet.[1]) Es

1) Er hat in einem nicht gegengezeichneten Brief an den bisherigen, die Geschäfte fortführenden Reichskanzler das Ersuchen gerichtet, nach dem

Die Reichskabinette von 1918—1927.

Name des Kabinetts	Mitgliederzahl	Amtsantritt	Amtsdauer in Monaten
1. Ministerium Scheidemann (Weimarer Koalition)	15, davon 7 S. P. D., 4 Dem., 3 Zentr., 1 Parteiloser	13. Febr. 1919	4
2. Kabinett Bauer (Zentr. u. Sozialdemokr.)	10, davon 6 S. P. D., 4 Zentr.	21. Juni 1919	3½
3. Zweites Kabinett Bauer (Weimarer Koalition)	13, davon 6 S. P. D., 4 Zentrum, 3 Dem.	3. Okt. 1919	6
4. Kabinett Müller (Weimarer Koalition)	13, (12) davon 6 S. P. D., 3 Dem., 4 (3) Zentrum	27. März 1920	3
5 Kabinett Fehrenbach (Mittelparteien)	12, davon 5 Zentr., 2 Dem., 3 D. V.-P., 2 Parteilose	25. Juni 1920	11
6. Erstes Kabinett Wirth (Weimarer Koalition)	12, davon 4 Zentr., 3 Dem., 3 S. P. D., 2 Parteilose	10. Mai 1921	5
7. Zweites Kabinett Wirth (Weimarer Koalition)	12, davon 4 Zentr., 1 B. V.-P., 5 S. P. D., 2 (1) Dem., 1 Parteiloser	26. Okt. 1921	13
8. Kabinett Cuno (Überparteilich, m. Unterstützung d. bürgerl. Mitte u. Anlehnung nach rechts)	12, davon 5 Parteil., 2 D. V.-P., 2 Zentrum, 2 Dem., 1 B. V.-P.	22. Nov. 1922	9
9. Erstes Kabinett Stresemann (Große Koalition)	11, davon 2 D. V.-P., 2 Zentrum, 2 Dem., 4 S. P. D., 1 Parteiloser.	13. Aug. 1923	2
10. Zweites Kabinett Stresemann (Große Koalition)	12, davon 1 D. V.-P., 3 (2) S. P. D., 2 Dem., 3 Zentrum, 3 (4) Parteilose.	6 Okt. 1923	1½
11. Erstes Kabinett Marx (Bürgerliche Mitte mit Anlehnung nach links)	11, davon 3 Zentr., 1 D. V.-P., 3 (2) Dem., 1 (0) B. V.-P., 3 (5) Parteilose	30. Nov. 1923	14
12. Erstes Kabinett Luther (Überparteilich mit Unterstützung der bürgerlichen Rechten)	11, davon 5 Parteil., 1 D. V.-P., 1 D.-N. V.-P., 2 Zentrum, 1 B. V.-P., 1 Dem. (als Fach- nicht als Parteiminister)	15. Jan. 1925	12
13. Zweites Kabinett Luther (Mittelparteien)	11, davon 2 Parteil., 2 D. V.-P., 3 Zentr., 1 B. V.-P., 3 D.-D. P.	20. Jan. 1926	4
14. Zweites Kabinett Marx (Mittelparteien)	11, davon 1 Parteil., 2 D. V.-P., 4 Zentr., 1 B. V.-P., 3 D.-D. P.	20. Mai 1926	8
15. Drittes Kabinett Marx (Rechtsparteien und Zentrum)	11, davon 4 D.-N. V.-P., 3 D. V.-P., 3 Zentr., 1 B. V.-P., 1 Parteil.	31. Jan. 1927	?

ist zu hoffen, daß dies in künftigen Fällen früher geschieht und daß uns der Reichspräsident auf diese Weise eine Wiederholung des unwürdigen Schauspiels erspart, das wochenlang fortgesetzte und schließlich doch scheiternde Versuche der Regierungsbildung rein auf parlamentarischem Wege darstellen. (Weiteres über die Frage der Regierungsbildung noch unten S. 160.)

Die diktatorischen Befugnisse, die der Reichspräsident nach Art. 48 hat, sind von ihm in den Jahren 1921/24 reichlich (vgl. oben bei Art. 48) aber in Wirklichkeit nie gegen die Reichsregierung, sondern immer in deren Sinne gebraucht worden. Bestrebungen auf seiten der Rechtsparteien dahin, daß der Reichspräsident den Art. 48 zur Ausübung einer wirklichen Diktatur gebrauchen möge, haben keinen Erfolg gehabt. Man kann daher leider bis jetzt nicht sagen, daß der Reichspräsident gegenüber dem Parlament und der von diesem abhängigen Regierung jenes starke Gegengewicht gebildet hätte, das die Reichsverfassung mit ihm hat schaffen wollen, wiewohl er seit der Volkswahl von 1925 immerhin mehr bedeutet als vorher.

Ein Gegengewicht gegen den Reichstag sollte ferner auch der Reichsrat sein. Nach der Verfassung nur ein recht schwaches Abbild des früheren Bundesrats, hat er in der Tat in der Gesetzgebung keine sehr große Bedeutung erlangt. In den wenigen Fällen, in denen er von seinem Recht des Einspruchs (Art. 74) oder der Nichtzustimmung zu Ausgabenerhöhungen (Art. 85) Gebrauch machte, ist er bis jetzt meist überstimmt worden. Dagegen hat er sich in Beziehung auf die Mitwirkung bei der obersten Reichsverwaltung, namentlich die Mitwirkung beim Erlaß von Verordnungen bis zu einem gewissen Grad die Stellung des früheren Bundesrats wieder erobert (vgl. oben bei Art. 77).

Scheitern anderer Koalitionsversuche die Regierungsbildung auf der Grundlage einer Rechtskoalition zu übernehmen; er hat ferner in diesem Brief gewisse Richtlinien für das neue Kabinett aufgestellt. Wenn ein Teil der Presse dies als mit der Reichsverfassung nicht vereinbar bezeichnet hat, so bedeutet das eine starke Verkennung der Rechtslage, die nur durch kritiklose Übertragung der Grundsätze des englischen und französischen Parlamentarismus auf unser wegen der Volkswahl des Reichspräsidenten anders geartetes Staatsgefüge entstehen konnte. (Dies wird u. a. treffend nachgewiesen von Giese, Deutsch. Jur.-Ztg. 1927, S. 235.)

Einigermaßen enttäuscht hat der vorläufige Reichswirtschaftsrat. Mit großen Hoffnungen als Verwirklichung des Gedankens der berufsständischen Vertretung begrüßt, hat er zwar manches durch seine von Parteipolitik etwas weniger als der Reichstag beeinflußte Begutachtung von Gesetzentwürfen geleistet, aber er hat sich doch nicht recht durchgesetzt.[1]) Neben dem Reichstag und Reichsrat, die an sich schon eine ganze Menge paralleler Ausschüsse haben, vermehrt er eben die verhängnisvolle Vielheit der beratenden Organe.[2])

So ist es nicht erstaunlich, daß aus Anlaß der bevorstehenden Regelung seiner endgültigen Gestaltung im Jahre 1926 von manchen Seiten der Ruf erhoben wurde, ihn ganz fallen zu lassen. Die Reichsregierung hat aber bei diesem Anlaß doch ausdrücklich erklärt, daß die Gutachten des Reichswirtschaftsrats gegenüber dem von Parteipolitik beherrschten Reichstag ihr oft von Wert seien; sie strebt daher keine Beseitigung, nur starke Verkleinerung des Reichswirtschaftsrats an. Gelegentlich hat man schon vorgeschlagen, ihn mit dem Reichstag zu vereinigen; mir scheint es aber näherzuliegen, ihn mit dem Reichsrat in organische Verbindung zu bringen und als Vorstufe einer solchen wäre vor allem zu fordern eine Zusammenarbeit der Ausschüsse von Reichsrat und Reichswirtschaftsrat.

---

1) Wir erfahren z. B. von Lambach (S. 59), daß das Gutachten des Reichswirtschaftsrats von Reichstag und Reichsregierung bei der Einbringung von Gesetzesvorlagen oft gar nicht abgewartet wird.

2) Man bedenke, daß dazu noch kommen der preußische Landtag und der preußische Staatsrat (wiederum mit vielen Ausschüssen), deren Aufgaben sich mit denen der obersten Reichsorgane vielfach überschneiden. Man hat ausgerechnet, daß wir im Reich und in den Ländern zusammen mehr als 2000 Abgeordnete aller Art haben. Schwerer noch als die auch schon sehr großen unmittelbaren Kosten dieser Vertretungskörper wiegt der Nachteil, daß durch sie die Raschheit, Klarheit und Einheitlichkeit der Gesetzgebung aufs äußerste gefährdet wird, daß ein ständiges unnötiges Nebeneinander in sehr vielen Fällen auch ein schädliches Gegeneinanderarbeiten dieser verschiedenen Körper die Folge ist. Ferner bedenke man, wie folgenschwer die Arbeit der Ministerien durch die Pflicht, allen diesen Vertretungen und ihren Ausschüssen zur Verfügung zu stehen, an ihren Beratungen teilzunehmen, ihnen Material zu liefern usw. ständig gehemmt wird!

Noch bleibt diejenige Einrichtung zu betrachten, die das wirksamste Gegengewicht gegen den parlamentarischen Absolutismus bilden sollte, das Volksbegehren und der Volksentscheid. Die ersten Jahre der neuen Verfassung schienen jenen recht zu geben, die geglaubt hatten, diese Einrichtung würde nur auf dem Papier stehenbleiben. Das Jahr 1926 hat dann aber mit der Abstimmung über die Fürstenenteignung, über die oben bei Art. 73 berichtet wurde, das Gegenteil erwiesen. Vorläufig können dieser Abstimmung zwei Lehren entnommen werden: Einmal, daß radikale Gesetzentwürfe nie Aussicht haben werden, auf dem Wege des Volksentscheids durchzudringen, daß diese urdemokratische Einrichtung also bremsend gegenüber Neuerungen und in diesem Sinne konservativ wirkt — (überraschend für viele Deutsche, nicht überraschend für denjenigen, der weiß, daß auch in der Schweiz und in den Einzelstaaten der Union das Referendum längst als konservativ wirkend erkannt ist). Da man aber annehmen kann, daß bei weniger radikaler Fassung dieser Volksentscheid doch sehr wohl hätte durchgehen können, wird man als zweite Lehre seiner Durchführung wohl die zu entnehmen haben, daß die ganze Einrichtung als Korrektiv des Reichstags schließlich doch in Betracht kommen kann. Immerhin wird die Anwendung des Volksentscheids schon wegen der hohen Kosten, die er für die betreibenden Parteien verursacht, etwas Seltenes sein, und wir müssen daher feststellen, daß die vorgesehenen Gegengewichte gegen den Parlamentarismus bis jetzt alle nicht so ganz ihre Funktion erfüllen.

Obwohl wir mit Rücksicht auf die Möglichkeiten der Volksentscheidung und auch die Volkswahl des Reichspräsidenten unsere Verfassung eigentlich als gemischt-demokratische (nämlich aus Elementen der repräsentativen und unmittelbaren Demokratie gemischt) nennen müßten, nähert sie sich in der Wirklichkeit doch stark einer rein repräsentativen[1]), und obwohl der Parlamentsabsolutismus durch dieses und durch andre Gegengewichte vermieden werden sollte, kommt unsere Verfassung der Wirkung nach bis jetzt auf

1) Trotz Initiative und Referendum, die in England fehlen, sind wir von der unmittelbaren Demokratie weiter entfernt als England, wo wegen der häufigen Auflösungen des Parlaments die Wahlen einen viel größeren Einfluß auf die Regierungsbildung haben als bei uns.

doch nicht viel anderes hinaus als einen solchen. Herrschaft des Parlaments bedeutet aber nichts anderes als Herrschaft von Parteien, und damit haben wir auch schon die Erklärung dafür, daß in weiten Kreisen für die jetzige staatliche Einrichtung des Reichs (wie übrigens auch der meisten Länder) der Ausdruck Parteistaat als zutreffendste Bezeichnung betrachtet wird.

Unser Parteiwesen hat sich gegenüber der Zeit vor dem Krieg nicht wesentlich geändert. Namentlich ist die große Zahl der Parteien geblieben, die das Funktionieren des ganzen Systems der parlamentarischen Regierung manchmal sehr erschwert. Über die Veränderungen der Parteistärken im Reichstag unterrichtet die nachstehende Tabelle. In der Parteienzersplitterung, die sie offenbart, und ihren großenteils einfach zufälligen Veränderungen spiegelt sich die ganze Horizontlosigkeit eines sehr großen Teils der Wählermassen wider.

Die Parteien in der Nationalversammlung und im Reichstag 1919—1926.

Wahlen vom:	Gesamtzahl der Abgeordneten	Nat.-Soz. Freiheitspartei	Deutschnationale	Deutsche Volksp.	Bayrische Volkspartei	Wirtsch.-Partei	Deutsch-Hannov.	Zentrum	Deutsch.-Demokr.	Soz.-Dem. Partei	Unabh. Soz.-Dem.	Komm. Partei	Sonstige
19. Jan. 1919 (Nat.-Vers.)	423	—	42	22	18	—	2	72	75	165	22	—	4[1] 1[2]
6. Juni 1920 (1. Reichstag)	469	—	71	65	20	—	2	72	40	108	69	18	4[1]
4. Mai 1924	472	32	106	44	16	15	—	65	28	100	—	62	4[3]
7. Dez. 1924	493	14	111	51	19	17	4	69	32	131	—	45	

1) Bayr. Bauernbund. 2) ohne Partei. 3) Deutsch-Soziale Partei.

Etwas ganz Schlimmes ist unser Reichstagswahlrecht. Man wählt, wie oben bei Art. 22 schon bemerkt, bekanntlich nicht mehr Männer, sondern Parteilisten, die — unglaublich und doch wahr! — die Namen der zu Wählenden überhaupt nicht zu enthalten brauchen. Tatsächlich weiß der allergrößte Teil

der Wähler nicht oder nur höchst ungefähr, für welche Kandidaten er eigentlich seine Stimme abgibt. Wer sich aber darum kümmert, und auf der wirklichen Kandidatenliste Namen findet, zu denen er kein Vertrauen hat, der kann von dem elementarsten Recht eines Wählers, nämlich einen ihm nicht gefallenden Kandidaten nicht zu wählen, keinen Gebrauch machen[1]) wegen des Verbots der Streichung (während z. B. in der Schweiz, wo die Verhältniswahl seit einigen Jahren auch eingeführt ist, diese Freiheit dem Bürger natürlich gewahrt blieb).

Dazu kommt als sehr folgenschwerer Fehler der Ausschluß von Nachwahlen. Das Fehlen dieses ganz unentbehrlichen Barometers für die Erkenntnis der Volksstimmung, wie überhaupt die nur sehr geringe Berührung[2]) zwischen Wählern und Abgeordneten hat denn

1) Der Zwang, wählen zu müssen, wen man gar nicht will, hat schon manche recht bittere Kritik hervorgerufen. So schrieb ein demokratischer Politiker schon nach den Wahlen von 1921: „Nie war ein Parlament weniger nach dem Willen des angeblich frei wählenden Volkes zusammengesetzt, als der deutsche Reichstag der Deutschen Republik 1921; ein halbes Dutzend Parteiführer haben dem Volke ihre Kandidaten aufoktroyiert; man hat, wenn man seinen Meyer im Reichstag haben wollte, die Herren Müller und Schulze gleichfalls wählen müssen; weil auch diese auf der Parteiliste standen und man bekanntlich die ganze Liste, nicht den einzelnen Mann seiner Überzeugung wählen durfte. (Viktor Hahn im Berliner „8-Uhr-Abendblatt", Nr. 219 vom 17. Sept. 1921.) Das hat sich bei den Wahlen von 1924 eigentlich nur verschlimmert.

2) Wegen dieser mangelnden Berührung ist denn auch etwas nur schwer möglich, was in Wirklichkeit durchaus nicht überflüssig ist, daß nämlich die Wähler eines jeden Wahlkreises ein bißchen kontrollieren, was ihr Abgeordneter eigentlich tut. Lambach (S. 107) erzählt uns, daß es sehr wohl vorkommen kann, daß ein Abgeordneter monatelang für seine Fraktion (und erst recht für das Plenum des Reichstags) verschollen ist, daß er ganz einfach zu Hause bleibt und sich um seine Mandatpflichten nicht kümmert. Nun gibt es eigentlich ein Mittel, das den Wählern die Möglichkeit geben soll, derartiges selbst zu kontrollieren: In den amtlichen Reichstagsdrucksachen müssen die Namen derjenigen, die bei namentlichen Abstimmungen gefehlt haben, jedesmal veröffentlicht werden, und hiernach wäre es sehr wohl möglich, den Abgeordneten, die sich um die Wiederwahl bewerben, in unanfechtbarer Weise einen Spiegel ihrer tatsächlichen Mandatsfüh-

auch zu einer so starken Entfremdung zwischen Reichstag und Volk geführt, wie sie früher nie da war.

Obwohl nun diese Mängel unseres Reichstagswahlrechts eigentlich von allen Verständigen längst anerkannt sind, gibt es für den Reichstag selbst nichts Unwichtigeres, als diese Frage der Wahlreform — deshalb nämlich, weil für die Parteileitungen dieses System allerdings sehr bequem ist, das ihnen den Wähler so stark ausliefert und dank den Reichslisten so vielen Abgeordneten die Mühen einer persönlichen Kandidatur erspart.[1])

Ist im allgemeinen die Herrschaft der Parteibureaukratien und damit der unkontrollierbar auf sie einwirkenden Interessenvertretungen ein notwendiges Übel, das mit jeder Art von Parlamentarismus verbunden ist, so hat sich durch unser jetziges Wahlrecht, das die Einwirkung der Wähler auf die Auswahl der Kandidaten praktisch ausschaltet, diese Herrschaft und all das Unsympathische, was mit ihr verbunden ist, in höchst bedauerlicher Weise gesteigert.[2]) Es gehört ein Stück Selbstverleugnung

---

rung (die mit ihren Wahlreden vermutlich nicht ganz in Einklang steht) vorzuhalten. Aber so ungewandt ist der deutsche Wähler im allgemeinen, daß er selbst von diesem sehr naheliegenden Mittel nicht Gebrauch zu machen versteht.

1) 1926 legte die Regierung durch den damaligen Reichsinnenminister Külz einen Wahlreformentwurf vor, der mit erfreulicher Entschiedenheit zum Prinzip der Einzelwahlkreise zurückkehren (und doch die Verhältniswahl beibehalten) wollte. Der alsbald einsetzende geheime Widerstand des Reichstags ließ die Vorlage aber bis jetzt nicht weiterkommen.

2) Darüber schreibt Müller-Meiningen in seinem überhaupt viel beachtenswerte Kritik enthaltenden Buch „Parlamentarismus" (Berlin 1926), S. 36, folgendes: „Früher war der beliebte Kandidat einer Partei jedem Kinde in dem betr. Wahlkreis bekannt: Der Kandidat kannte Land und Leute wie diese ihn. Im Wahlkampf mußte er um die Stimmen jedes Ortes sich bewerben. Seine persönliche Tüchtigkeit, das Sympathische seines Auftretens, seine Verdienste im großen und kleinen waren seine Stärke. Heute entscheidet über die Unterbringung auf der an sich der Wählerschaft unbeliebten „Liste" dieser Riesenwahlkreise der Mann, der entweder durch Gefügigkeit den Parteibossen willkommen ist oder als Führer einer Interessengruppe und Organisation den genügenden Druck auf die Parteien und ihre „Bosse" anzuwenden weiß. Ein Mann, der nicht auf eine starke Organisation sich zu stützen vermag, ist heute nur dann in der Lage, sich für

für den Reichstag dazu, in eine Reform dieses Wahlrechts einzuwilligen, aber diese Selbstverleugnung muß vom Reichstag in seinem eigensten Interesse verlangt werden.

Denn das Ansehen des Reichstags ist, nicht zuletzt infolge der Auswirkungen dieses Wahlrechts, in den letzten Jahren wirklich nicht gestiegen. Starke Kritik richtet sich aber auch gegen das parlamentarische System überhaupt, und man versteht das, wenn man sich überlegt, was es eigentlich leistet. Ein Hauptnachteil, der ihm stets nachgesagt wurde, ist jedenfalls in vollstem Maße eingetroffen: die Unstetigkeit der Regierung. Wie haben wir früher mit einem gewissen Überlegenheitsgefühl davon gesprochen, daß Frankreich in der Zeit von 1871 bis 1914 mehr als 40 Regierungen erlebte — nun haben wir seit 1919 jedes Jahr durchschnittlich zwei Regierungen, stehen wir also noch schlechter da als Frankreich früher. (Vgl. die Tabelle der Regierungen von 1919—1926 S. 152.)

Jeder Regierungswechsel aber bedeutet, vollends wenn verbunden mit wochenlanger bloßer Geschäftsführungszeit, eine ungeheure, in Zahlen leider nicht wiederzugebende Schädigung der Verwaltungsarbeit. Mag sie in dem unvergleichlich leichter zu regierenden Frankreich hingenommen werden können, bei uns trifft das nicht zu, bei uns wäre die dauernde Beibehaltung eines solchen Regierungssystems eine unerträgliche Schädigung der Wiederaufbauarbeit.

Vor allem wird als sehr überflüssig empfunden die gedankenlose Nachahmung des parlamentarischen Systems auch in fast sämtlichen Landesverfassungen. Für die Mittel- und Kleinstaaten vor allem erhebt sich die Forderung, daß sie zu einer einigermaßen ständigen, entpolitisierten und auf sachliche Verwaltungsarbeit beschränkten Regierungsweise gelangen müssen, wie wir sie in der Schweiz haben.

---

eine Kandidatur zu empfehlen, wenn er der Partei restlos zu willen ist und die Parteibureaukratie mit den dazu gehörenden „Führern" durch Diensteifer und „Gesinnungstüchtigkeit" für sich zu gewinnen vermochte. So wird das Parlament mehr als je der Tummelplatz der Interessenvertreter und Parteistreber ohne eigene Meinung. Die Wählerschaft wird dem Parlament durch die Listenwahl immer fremder und dadurch feindseliger. Diese ist geradezu das Grab des Parlamentarismus."

Wie aber wird die Entwicklung im Reich weiter verlaufen? Der größte Teil des Volks empfindet das parlamentarische System doch auch im Reich nicht als die uns wirklich zusagende Regierungsform. Sie hätte allerdings unter der Monarchie die letztmögliche Steigerung des demokratischen Gedankens bedeutet, und es ist daher verständlich, daß sie damals das Ziel war. Der große Irrtum aber, in den das deutsche Volk 1919 von seinen Führern versetzt wurde, bestand darin, daß auch unter der Republik die Demokratie notwendig zur parlamentarischen Staatsform führen müsse. Das ist in Wirklichkeit nicht der Fall, wie die Schweiz und die Vereinigten Staaten zeigen.

Von dem, was man von der parlamentarischen Regierungsweise vor allem erhoffte, wofür man sie mit dem Hinweis auf England immer pries, daß sie nämlich das beste System sei, die wirklich befähigten Leute in die leitenden Stellen zu bringen, kann man nach siebenjähriger Erfahrung wirklich nicht behaupten, daß es eingetroffen wäre. Die Regierungsbildungen seit 1919 waren in einer ganzen Reihe von Fällen doch einfach ein beschämendes Schauspiel, ihr Ergebnis mehr als einmal ausgesprochenermaßen ein Verlegenheitskabinett. Bei der Zersplitterung unserer Parteien, die nicht so schnell zu beheben sein wird, und der durch sie bedingten Unsicherheit der Mehrheitsbildung besteht keine Aussicht, daß das so bald anders werde, solange nicht nur der Reichskanzler in der Auswahl seiner Mitarbeiter, sondern auch der Reichspräsident in der Bestimmung des Reichskanzlers in dem jetzigen, über die Absicht der Verfassung hinausgehenden Maße vom Reichstag abhängig ist.

Der beste Weg, mehr Stetigkeit in unsere Regierungsweise hineinzubringen, bestünde darin, die Regierungsbildung in stärkerem Maße an den Reichspräsidenten anzulehnen, mit dessen Wahl das Volk ja doch auch seinen Willen über den einzuschlagenden Regierungskurs kundgegeben hat. Das bedeutet also Annäherung an das amerikanische System, und darin scheint mir in der Tat die beste Möglichkeit für die Weiterentwicklung unserer Reichsverfassung zu liegen. Sie würde mit sich bringen: Verstärkung des Einflusses des Reichspräsidenten auf die Bildung und Ausübung der Regierung, Zurückdrängung der Funktion des Reichstags ungefähr auf das

Maß, das der Kongreß in den Vereinigten Staaten hat. Niemand wird behaupten, daß der Kongreß der Vereinigten Staaten nicht ein vollwertiges Parlament wäre und (zumal seit der Einführung der Volkswahlen auch bei dem Senat im Jahre 1913) nicht allen Anforderungen entspreche, die vom Standpunkt der Demokratie an eine Volksvertretung gestellt werden müssen. Aber die weise Beschränkung seiner Aufgaben so, daß er zwar in der Gesetzgebung durchaus entscheidend ist, bei der Regierung jedoch mehr nur Kontrolle übt, während diese von einem machtvollen, durch die Volkswahl seinerseits auf das Volk gestützten Präsidenten wahrgenommen wird, hat Amerika doch einigermaßen vor den Schäden des Parlamentarismus bewahrt, ihm namentlich den gewaltigen Vorteil größerer Stetigkeit seiner Regierung gesichert.

Es ist zwar verständlich, daß man bei uns im Jahre 1919 es nicht glaubte riskieren zu können, dem Reichspräsidenten gleich eine solche Stellung zu geben. Nachdem aber die republikanische Staatsform bei uns eingelebt ist, ihre Gefährdung durch eine starke Präsidentschaft kaum mehr zu befürchten steht, ist es an der Zeit, auf die Umbildung unserer Verfassung in dieser Richtung loszusteuern[1]), die den uns nun einmal nicht liegenden Parlamentarismus mindert und die guten Elemente unserer früheren Verfassung, nämlich die *starke einheitliche Staatsgewalt in der Hand einer weithin sichtbaren Persönlichkeit*, mit echter Demokratie — Volkswahl des Präsidenten! — in ähnlicher Weise vereinigen könnte, wie wir das in den Vereinigten Staaten so glücklich verwirklicht sehen.

Mit einer solchen Ausgestaltung der Verfassung wären auch

1) Nötig wäre dazu außer Änderung des Art. 54 wohl auch eine Verkürzung der Amtsdauer des Reichspräsideuten, jedoch nicht auf vier Jahre — diese Zeitdauer wird in den Ver. Staaten selbst bekanntlich als zu kurz empfunden —, sondern wohl am besten auf sechs Jahre. Wenn die Wahlperiode des Reichstags gleichzeitig auf drei Jahre verkürzt würde, dann würde wie in Amerika die eine Wahl mit der Präsidentenwahl zusammenfallen, die andere, in der Mitte der Amtsdauer des Reichspräsidenten liegend, ein wichtiges Barometer für die Wirkung seiner Amtsführung abgeben; auch bestünde dann eher Aussicht, Reichstagsauflösungen zu vermeiden (wenn man nicht gleichzeitig das Auflösungsrecht ganz beseitigen will, was vielleicht das beste wäre).

am ehesten diejenigen für den neuen Staat zu gewinnen, die jetzt noch abseits stehen und der früheren Staatsform nachtrauern; kommen wir doch mit ihr der ursprünglichen deutschen Staatsform, der Wahlmonarchie, verhältnismäßig nahe, ohne aber ihre Mängel, an denen ja das alte deutsche Reich zugrundegegangen ist, in Kauf nehmen zu müssen. Und noch ein weiteres wäre gewonnen: die Präsidentenwahl als die politisch wichtigste Wahl würde noch stärker als jetzt auf Vereinfachung unseres Parteiwesens hinarbeiten und der Zielloſigkeit unserer Wähler entgegenwirken.

Hoffentlich vereinigen sich die zahlreichen Kräfte, die im Grunde einer Verfassungsgestaltung dieser Art zuneigen, zu einer kraftvollen Bewegung in dieser Richtung, ehe wir dem schrankenlosen Parlamentarismus zu sehr anheimgefallen sind.

Die Regelung des Grundverhältnisses zwischen Bürger und Staatsgewalt, bekanntlich die Aufgabe der **Grundrechte**, ist durch diese in einer Weise erfolgt, die wirklich nicht freier sein könnte. Trotz all ihrer Mängel führen diese Grundrechte doch — entgegen dem, was man manchmal behauptet — keineswegs nur ein papierenes Dasein, sondern sie haben für jenes Verhältnis höchst bedeutsame Folgen gehabt. Wer könnte leugnen, daß Art. 159 der Reichsverfassung mit seiner gegenüber früher weitergehenden Sicherung der Koalitionsfreiheit für die Arbeitenden aller Berufe, namentlich auch für die Beamtenschaft, ganz andere Möglichkeiten der Entfaltung machtvoller Organisationen geschaffen hat, als sie früher bestanden; daß auf Grund der Sicherung der freien Meinungsäußerung die Stellung der Beamten zur Politik eine andere geworden ist; daß von der Vereins- und Versammlungsfreiheit ausgiebigster Gebrauch gemacht wird usw.? Jeder Band der Entscheidungen des Reichsgerichts und unserer höchsten Verwaltungsgerichte zeugen davon, wie diese und andere Grundrechte sich unter ihrem Schutze in der Praxis immer mehr durchsetzen.

Wie steht es angesichts all dieser Sicherungen der Demokratie nun eigentlich mit der Berechtigung des Vorwurfs, wir hätten doch nur eine Formaldemokratie? Der Vorwurf ist leider keineswegs unberechtigt. Rechte und Sicherungen demokratischer Art sind in der Tat zur Genüge da, aber an der Hauptsache fehlt es, an den Menschen! Wir haben

unter den 40 Millionen wahl- und stimmberechtigten Staatsbürgern nur einen kläglich kleinen Prozentsatz solcher, die von all diesen Rechten den richtigen Gebrauch zu machen verstünden. Das zeigt sich allein schon darin, daß sich diese Wähler das jetzige Wahlrecht und die mit ihm verbundene Auslieferung an die Parteibureaukratien so lange gefallen lassen, ohne sich energischer dagegen zu regen. Es zeigt sich noch deutlicher an den sehr unbefriedigenden Leistungen fast aller der auf Grund des neuen Wahlrechts anders als früher zusammengesetzten Vertretungskörper in den Gemeinden, höheren Kommunalverbänden, Wirtschaftsorganisationen. Von allen Sachkennern ist z. B. festgestellt, daß in Preußen die Stadtverordnetenversammlungen jetzt weniger in wirksamer Kontrolle der Stadtverwaltungen leisten als früher (weil sie weniger der Verwaltung kundige Mitglieder zählen als früher und sich viel mehr als früher in Parteipolitik verzehren), ebenso die Kreistage, die Provinziallandtage usw., so daß überall die Bureaukratien in Wirklichkeit viel unumschränkter herrschen als früher. Ebensowenig befriedigen die Leistungen der Beiräte in allen möglichen wirtschaftlichen Körpern, soweit sie direkt gewählt werden. Wo bleiben z. B. die betriebsfördernden Anregungen der Betriebsräte, die mit so großen Hoffnungen ins Leben gerufen wurden? Bei all dem kann man kaum anders als von einem großen Versagen des Volkes sprechen, das den Beweis noch nicht gegeben hat, daß es für die ihm bescherte Demokratie auch wirklich reif ist.

Von wirklich tätiger Mitarbeit des einzelnen an den öffentlichen Angelegenheiten, die das Wesen der Demokratie ausmacht, ist leider vielfach noch ungefähr nichts zu bemerken. Noch viel zu wenige sind sich des Satzes bewußt: Wer in einem demokratischen Gemeinwesen unter einem öffentlichen Mißstand leidet und nicht das seinige tut, um ihm abzuhelfen, der verdient nicht, daß ihm abgeholfen werde.

Wie viele klagen z. B. über die hohen Steuern — und wie wenige kümmern sich auch nur darum, was in ihrer Gemeinde alles mit den Steuergeldern geschieht![1])

1) In England muß auf jedem Gemeindesteuerzettel stehen, wieviel Prozente vom Steueraufkommen für Polizei, Schule, Armenlasten, Beamtenbezahlung usw. verbraucht wird — das ermöglicht jedem eine wirksame

Wie viele rufen nach der großen Verwaltungsreform — und wie wenige denken daran, sie zunächst einmal bei ihrer eigenen Stadtverwaltung durchzuführen, wo es am leichtesten geht und für sie am unmittelbarsten etwas ausmachen würde!

Wie viele sind unzufrieden mit dem Reichstag — und wie wenige fragen auch nur danach, was die von ihnen gewählten Abgeordneten da machen!

Wie viele endlich finden unsere Verfassung schlecht — und wie wenige bemühen sich, sie genau kennenzulernen, um an ihrer Vervollkommnung mitarbeiten zu können!

Erst wenn es in allen diesen Beziehungen wirklich anders geworden ist, werden wir aus einer Formaldemokratie eine wirkliche Demokratie werden, wird unsere Reichsverfassung einigermaßen so wirken, wie sie von ihren Urhebern gedacht war.

Kontrolle. Für uns wäre ein gleiches zu fordern, und war nicht nur für den Steuerzettel der Gemeinde, sondern auch für den des Landes und des Reichs. Die Vereinfachung der Staatsverwaltung würde dann wahrscheinlich bald in ein anderes Gleis kommen!

Anhang.

1. Geschäftsordnung für den Reichstag vom 12. Dezember 1922 (Reichs-Ges.-Bl. 1923, II S. 101).

Der Reichstag gibt sich nach Art. 26 der Verfassung des Deutschen Reichs folgende Geschäftsordnung:

1. Mitglieder

§ 1. (Pflichten der Abgeordneten.) Die Reichstagsmitglieder sind verpflichtet, an den Arbeiten des Reichstags teilzunehmen.

§ 2. (Urlaub.) Urlaub bis zur Dauer einer Woche erteilt der Präsident, für längere Zeit der Reichstag. Urlaub auf unbestimmte Zeit wird nicht erteilt.

§ 3. (Anwesenheitsliste.) Für jede Sitzung des Reichstags oder eines Ausschusses wird eine Anwesenheitsliste aufgelegt, in die sich die anwesenden Mitglieder einzutragen haben.

§ 4. (Beanstandung und Erlöschen der Mitgliedschaft.) Reichstagsmitglieder, deren Mitgliedschaftsrecht beanstandet ist, behalten Sitz und Stimme, bis das Wahlprüfungsgericht entscheidet.

Erlischt das Recht vorher, so hat es der Präsident dem Reichsminister des Innern anzuzeigen.

§ 5. (Ausweise und Drucksachen.) Die Reichstagsmitglieder erhalten vom Reichstagsbureau das Reichstagshandbuch und die Reichstagsdrucksachen, ferner eine für die Dauer der Wahlperiode ausgestellte Fahrkarte nebst Ausweis.

§ 6. (Akteneinsicht und -abgabe.) Die Mitglieder sind berechtigt, alle Akten einzusehen, die sich in der Verwahrung des Reichstags oder eines Ausschusses befinden; nur dürfen dadurch nicht die Arbeiten des Reichstags oder seiner Ausschüsse, ihrer Vorsitzenden oder Berichterstatter behindert werden.

Zum Gebrauch außerhalb des Reichstagsgebäudes werden Akten nur an die Vorsitzenden oder Berichterstatter der Ausschüsse für ihre Arbeiten abgegeben. Weitere Ausnahmen kann der Präsident zulassen.

2. Fraktionen

§ 7. (Bildung der Fraktionen.) Fraktionen sind Vereinigungen von mindestens 15 Mitgliedern. Die Bildung einer Fraktion, ihre Bezeichnung, die Namen der Vorsitzenden, Mitglieder und Gäste sind dem Präsidenten schriftlich mitzuteilen.

Bei Berechnung der Fraktionsstärke zählen die Gäste mit. Für die Bemessung des Stellenanteils (§ 9) können sich Fraktionen zusammentun und fraktionslose Mitglieder sich einer Fraktion anschließen.

§ 8. (Reihenfolge der Fraktionen.) Nach der Stärke der Fraktionen bestimmt sich ihre Reihenfolge. Bei gleicher Zahl entscheidet das Los, das vom Präsidenten in einer Sitzung des Reichstags gezogen wird. Erledigte Mitgliedersitze werden bis zur Neubesetzung bei der Fraktion mitgezählt, die sie bisher innehatte.

§ 9. (Stellenanteil der Fraktionen.) Im Verhältnis zu ihrer Mitgliederzahl erhalten die Fraktionen Anteil an den Stellen des Ältestenrats, des Vorstandes, der Ausschüsse, der Ausschußvorsitzenden und ihrer Stellvertreter. Danach werden auch bei Wahlen im Reichstag und in den Ausschüssen ihre Vorschläge berücksichtigt.

3. Ältestenrat

§ 10. (Wahl des Ältestenrats.) Der Ältestenrat besteht aus dem Präsidenten, seinen Stellvertretern und 21 Mitgliedern, die die Fraktionen schriftlich dem Präsidenten benennen.

§ 11. (Einberufung.) Der Präsident beruft den Ältestenrat und leitet seine Verhandlungen. Ist er verhindert, so vertritt ihn einer seiner Stellvertreter.

Der Ältestenrat muß berufen werden, wenn es drei Mitglieder verlangen; er ist beratungsfähig, wenn die Mehrheit seiner Mitglieder anwesend ist.

§ 12. (Aufgaben des Ältestenrats.) Der Ältestenrat hat die Aufgabe, den Präsidenten bei der Führung der Geschäfte zu unterstützen und insbesondere eine Verständigung zwischen den Fraktionen über den Arbeitsplan des Reichstags herbeizuführen. Auch verteilt er die Stellen der Ausschußvorsitzenden und ihrer Stellvertreter.

4. Vorstand

§ 13. (Alterspräsident. Namensaufruf.) Wenn der Reichstag nach einer Neuwahl zusammentritt, führt den Vorsitz das an Lebensjahren älteste und, wenn es ablehnt, das nächstälteste Mitglied, bis der neugewählte Präsident oder ein neugewählter Stellvertreter das Amt übernimmt.

In der ersten Sitzung ernennt der Vorsitzende vorläufig vier Mitglieder zu Schriftführern.

Hierauf läßt er die Namen der Mitglieder aufrufen und, wenn die Beschlußfähigkeit festgestellt ist, den Vorstand wählen.

§ 14. (Vorstand des Reichstags.) Der Vorstand besteht aus dem Präsidenten, seinen Stellvertretern und den Schriftführern. Er wird für die Dauer der Wahlperiode gewählt.

§ 15. (Sitzungsvorstand.) In den Sitzungen des Reichstags bilden der diensttuende Präsident und die diensttuenden Schriftführer den Sitzungsvorstand.

§ 16. (Wahlen durch Stimmzettel.) Der Reichstag wählt mit verdeckten Stimmzetteln in besonderen Wahlhandlungen den Präsidenten und seine Stellvertreter.

Gewählt ist, wer die Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen erhält. Ergibt sich keine solche Mehrheit, so kommen die beiden Anwärter mit den höchsten Stimmenzahlen in die engere Wahl. Bei Stimmengleichheit entscheidet das Los durch die Hand des Präsidenten.

§ 17. (Wahl der Schriftführer.) Die Schriftführer werden in einem Wahlgang gewählt. Gewählt sind die Abgeordneten mit den höchsten Stimmenzahlen.

§ 18. (Wahlen durch allgemeine Zustimmung.) Die Vorstandsmitglieder können, wenn kein Widerspruch erhoben wird, auch durch Zuruf in einem oder in mehreren Wahlgängen gewählt werden.

§ 19. (Aufgaben des Präsidenten.) Der Präsident regelt die Geschäfte des Reichstags. Er hat die Würde und die Rechte des Reichstags zu wahren und seine Arbeiten zu fördern, besonders die Verhandlungen gerecht und unparteiisch zu leiten und die Ordnung im Hause zu handhaben. Er hat beratende Stimme in allen Ausschüssen.

Von ihm oder in seinem Auftrag werden die für die Reichstagsverwaltung erforderlichen Verträge abgeschlossen und die Ausgaben zur Deckung der Reichstagsbedürfnisse innerhalb des Haushaltsplans zur Zahlung auf die Reichskasse angewiesen.

Der Präsident stellt nach den gesetzlichen und allgemeinen Verwaltungsvorschriften die planmäßigen Beamten des Reichstags an und versetzt sie in den Ruhestand. Er hat Lohnangestellte anzunehmen und zu entlassen. Er bildet die oberste Behörde der Reichstagsbeamten.

§ 20. (Stellvertreter des Präsidenten.) Der Präsident bestimmt im Einvernehmen mit seinen Stellvertretern die Reihenfolge der Vertretung. Sind Präsident und Stellvertreter gleichzeitig verhindert, so übernimmt der Alterspräsident die Leitung.

§ 21. (Aufgaben der Schriftführer.) Die Schriftführer unterstützen den Präsidenten; besonders haben sie die Schriftstücke vorzulesen, die Verhandlungen zu beurkunden, die Rednerliste zu führen, die Namen aufzurufen, die Stimmen zu sammeln und zu zählen, die Berichtigung der stenographischen Sitzungsberichte zu überwachen und die äußeren Angelegenheiten des Reichstags nach Weisung des Präsidenten zu besorgen. Der Präsident verteilt die Geschäfte unter sie.

§ 22. (Stellvertreter der Schriftführer.) Sind die gewählten Schriftführer zu einer Sitzung des Reichstags nicht in ausreichender Zahl erschienen, so ernennt der diensttuende Präsident die Stellvertreter aus den Mitgliedern.

§ 23. (Verhandlungen des Vorstandes.) Einberufung und Leitung des Vorstandes liegt dem Präsidenten ob. Der Vorstand ist beschlußfähig, wenn die Mehrheit seiner Mitglieder anwesend ist. Die Beschlüsse werden mit einfacher Stimmenmehrheit gefaßt, bei Stimmengleichheit gibt die Stimme des Vorsitzenden den Ausschlag.

Über die Verhandlungen des Vorstandes wird eine Urkunde aufgenommen, die die Namen der Anwesenden, den Gegenstand der Verhandlungen, die Beschlüsse und, soweit der Vorstand es bestimmt, auch die Gründe der Beschlüsse feststellt. Sie wird vom Präsidenten und Schriftführer unterzeichnet.

§ 24. (Aufgaben des Vorstandes.) Der Vorstand stellt den Entwurf des Haushaltsplans für den Reichstag fest. Er verfügt über die Verwendung der dem Reichstag vorbehaltenen Räume im Reichstagsgebäude und regelt den Verkehr durch eine Hausordnung. Er beschließt über die Benutzung der Büchersammlung und Akten des Reichstags.

§ 25. (Büchereiausschuß.) Der Präsident beruft in der ersten Tagung nach der Neuwahl des Reichstags für dessen Dauer neun Mitglieder in den Büchereiausschuß. Die Mitglieder werden von den Fraktionen vorgeschlagen.

5. Ausschüsse

§ 26. (Ständige Ausschüsse.) Nach den Vorstandswahlen werden zur Vorbereitung der Verhandlungen ständige Ausschüsse eingesetzt:

1. für die Wahrung der Rechte der Volksvertretung;
2. für auswärtige Angelegenheiten;
3. für die Geschäftsordnung;
4. für Petitionen;
5. für den Reichshaushalt;
6. für Steuerfragen;
7. für die Rechnungen;
8. für Volkswirtschaft;
9. für soziale Angelegenheiten;
10. für Bevölkerungspolitik;
11. für Wohnungswesen;
12. für Bildungswesen;
13. für Rechtspflege;
14. für Beamtenangelegenheiten;
15. für Verkehrsangelegenheiten.

Der Reichstag kann auch noch andere ständige Ausschüsse einsetzen.

§ 27. (Sonderausschüsse.) Für einzelne Angelegenheiten kann der Reichstag Sonderausschüsse bestellen.

§ 28. (Mitgliederzahl der Ausschüsse.) Die Zahl der Mitglieder der Ausschüsse bestimmt der Reichstag.

Die Fraktionen bestimmen die Ausschußmitglieder und ihre Stellvertreter.

Der Präsident macht die erstmalig gewählten Mitglieder dem Reichstag bekannt.

§ 29. (Verhandlung der Ausschüsse.) Die Ausschüsse bestimmen ihre Vorsitzenden und deren Stellvertreter nach Vereinbarungen im Ältestenrate. Sie sind beschlußfähig, sobald die Mehrheit der Mitglieder anwesend ist. Die Vorsitzenden und Stellvertreter werden dem Reichstag bekanntgegeben.

Jede Fraktion bestimmt für den Ausschuß, in dem sie vertreten ist, einen Obmann. Der Obmann hat dem Vorsitzenden des Ausschusses jeden Wechsel der Ausschußmitglieder schriftlich mitzuteilen.

§ 30. (Schriftführer und Berichterstatter.) Die Ausschüsse wählen einen oder mehrere Schriftführer und einen oder mehrere Berichterstatter. In den ständigen Ausschüssen kann der Vorsitzende den Be-

richterstatter ernennen; die Entscheidung bleibt dem Ausschuß vorbehalten.

Beschließt der Ausschuß schriftliche Berichterstattung, so sind darin die Ansichten und Anträge des Ausschusses zusammenzustellen. Beschließt der Ausschuß mündliche Berichterstattung, so kann der Reichstag gleichwohl schriftlichen Bericht verlangen und hierzu die Sache an den Ausschuß zurückverweisen.

§ 31. (Zuziehung von beratenden Mitgliedern.) Berät der Ausschuß über Anträge von Mitgliedern des Reichstags, so nimmt der Antragsteller, der nicht Mitglied des Ausschusses ist, mit beratender Stimme teil. In besonderen Fällen kann der Ausschuß auch andere Abgeordnete zu seinen Verhandlungen mit beratender Stimme hinzuziehen.

§ 32. (Bekanntgabe der Ausschußsitzungen.) Ort, Zeit und Tagesordnung jeder Ausschußsitzung sind den beteiligten Ministerien und dem Reichsrat mitzuteilen.

§ 33. (Geschäftsordnung der Ausschüsse.) Auch für die Ausschüsse gelten die Grundsätze dieser Geschäftsordnung, soweit nichts anderes bestimmt ist.

§ 34. (Beschränkung der Öffentlichkeit) Die Sitzungen der Ausschüsse sind mit Ausnahme des im Art. 34 der Verfassung bezeichneten Falles nicht öffentlich. Abgeordnete, die dem Ausschuß nicht angehören, können als Zuhörer teilnehmen. Den Ausschluß der Öffentlichkeit auch für sie kann nur der Reichstag beschließen. Art. 35 der Verfassung bleibt unberührt.

Die Ausschüsse können für Teile ihrer Verhandlungen oder für bestimmte Mitteilungen, auch für die Berichterstattung in der Presse, die Vertraulichkeit beschließen.

6. Vorlagen

§ 35. (Verteilung der Vorlagen.) Alle Vorlagen des Reichspräsidenten und der Reichsregierung, die Anträge von Mitgliedern, die Interpellationen und die Ausschußberichte werden gedruckt und an die Mitglieder des Reichstags, des Reichsrats und an die Reichsministerien verteilt.

§ 36. (Beratungen.) Gesetzentwürfe, Haushaltsvorlagen und Staatsverträge werden in drei Beratungen, alle anderen Vorlagen in einer Beratung erledigt. Die Beratungen beginnen frühestens am dritten Tage nach Verteilung der Drucksache.

Der Reichstag kann jederzeit beschließen, die Beratung eines Gegen-

standes auf bestimmte Zeit bis zu vier Wochen auszusetzen. Der Antrag muß gedruckt vorliegen und auf der Tagesordnung stehen.

§ 37. (Erste Beratung.) In der ersten Beratung von Gesetzentwürfen und Staatsverträgen werden nur die Grundsätze der Vorlagen besprochen; die Besprechung kann nach einzelnen Abteilungen getrennt werden. Änderungsanträge zu Gesetzentwürfen sind nicht vor Schluß der ersten Beratung, zu Staatsverträgen überhaupt nicht zulässig.

§ 38. (Überweisung an einen Ausschuß.) Am Schlusse der ersten Beratung kann die Vorlage einem Ausschuß überwiesen werden. Die ganze oder teilweise Verweisung oder Zurückverweisung einer Vorlage an einen Ausschuß kann erfolgen, solange nicht die letzte Einzelabstimmung erledigt ist. Die Zurückverweisung kann auch an einen anderen Ausschuß erfolgen. Auch bereits erledigte Teile können überwiesen oder zurückverwiesen werden. Der Ausschuß hat sich nur mit dem ihm überwiesenen Gegenstande zu beschäftigen.

§ 39. (Überweisung an den Ausschuß ohne Beratung.) Regierungsvorlagen, die keiner Beschlußfassung bedürfen (Denkschriften, Nachweisungen und anderes), kann der Präsident, ohne sie auf die Tagesordnung zu setzen, mit Zustimmung des Reichstags einem Ausschuß überweisen.

§ 40. (Zweite Beratung.) Die zweite Beratung beginnt frühestens am zweiten Tage nach Schluß der ersten und, wenn Ausschußberatung vorausgegangen, frühestens am zweiten Tage nach Verteilung des Ausschußberichts oder des Ausschußantrags bei mündlichen Berichten. In der Regel findet keine allgemeine Besprechung statt, doch kann sie der Reichstag zulassen.

Die Einzelbesprechung wird der Reihenfolge nach über jede selbständige Bestimmung, die Abschnittsüberschriften und zuletzt über Einleitung und Überschrift eröffnet und geschlossen. Nach Schluß jeder Einzelbesprechung wird abgestimmt.

Auf Beschluß des Reichstags kann die Reihenfolge geändert, die Besprechung über mehrere Einzelbestimmungen verbunden oder über Teile einer Einzelbestimmung oder über verschiedene Änderungsanträge zu demselben Gegenstande getrennt werden.

§ 41. (Änderungsanträge.) Änderungen zu Gesetzentwürfen und Entschließungen können beantragt werden, solange die Besprechung des Gegenstandes, auf den sie sich beziehen, noch nicht geschlossen ist. Die Anträge müssen schriftlich abgefaßt sein und werden verlesen, wenn sie noch nicht gedruckt verteilt sind.

Änderungsanträge bedürfen keiner Unterstützung. Anträge auf Annahme von Entschließungen müssen von mindestens 15 Mitgliedern unterstützt sein.

§ 42. (Abstimmungen in der zweiten Beratung.) Über mehrere oder alle Teile eines Gesetzentwurfs kann gemeinsam abgestimmt werden. Über Staatsverträge wird nur im ganzen abgestimmt.

§ 43. (Zusammenstellung der Änderungen.) Sind in der zweiten Beratung Änderungen beschlossen worden, so läßt sie der Präsident neben der Vorlage zusammenstellen.

Die Beschlüsse der zweiten Beratung bilden die Grundlage der dritten. Sind in der zweiten Beratung alle Teile einer Vorlage abgelehnt worden, so unterbleibt jede weitere Beratung und Abstimmung.

§ 44. (Dritte Beratung.) Die dritte Beratung erfolgt frühestens am zweiten Tage nach Verteilung der in zweiter Beratung gefaßten Beschlüsse oder, falls keine Änderungen der Vorlage beschlossen sind, nach Schluß der zweiten Beratung. Sie beginnt mit einer allgemeinen Besprechung über die Grundsätze der Vorlage, an die sich unmittelbar die Einzelberatung anschließt. Änderungsvorschläge zu einzelnen Artikeln bedürfen der Unterstützung von 15 Mitgliedern.

§ 45. (Wiederholung der Abstimmung.) Sind in der einmaligen oder in der dritten Beratung Änderungsanträge angenommen worden, ehe sie gedruckt verteilt waren, so muß, wenn es beantragt wird, darüber, aber ohne Besprechung vor der Schlußabstimmung, nochmals abgestimmt werden.

§ 46. (Schlußabstimmung.) Am Schlusse der dritten Beratung wird über die Annahme oder Ablehnung der Vorlage abgestimmt. Sind die Beschlüsse der zweiten Beratung unverändert geblieben, so folgt die Schlußabstimmung unmittelbar; sind aber Änderungen vorgenommen, so muß sie auf Antrag von 15 Mitgliedern ausgesetzt werden, bis die Beschlüsse zusammengestellt und gedruckt verteilt sind.

Über Entschließungen zu Gesetzentwürfen und Staatsverträgen wird in der Regel nach der dritten Beratung abgestimmt. Über Staatsverträge findet keine besondere Schlußabstimmung statt.

§ 47. (Kürzung der Fristen.) Die Fristen zwischen der ersten und zweiten Beratung können bei der Feststellung der Tagesordnung verkürzt oder aufgehoben werden, andere Fristen nur, wenn nicht 15 anwesende Mitglieder widersprechen. Bei Anträgen muß außerdem der Antragsteller zustimmen.

Drei Beratungen einer Vorlage können nur dann für denselben Tag auf die Tagesordnung gebracht oder an ihm vorgenommen werden, wenn kein Mitglied widerspricht.

§ 48. (Haushaltsvorlagen.) Über Haushaltsvorlagen wird in der Regel erst abgestimmt, wenn sie ein Ausschuß vorberaten und einen Antrag gestellt hat. Sie gehen an den Haushaltsausschuß, wenn der Reichstag nichts anderes beschließt.

über Entschließungen, die eng mit einem Kapitel des Haushaltsplans zusammenhängen, wird erst in der dritten Beratung abgestimmt.

7. Selbständige Anträge

§ 49. (Anträge von Abgeordneten.) Anträge von Mitgliedern des Reichstags müssen, soweit sie nicht durch die §§ 69—78 anders geregelt sind, mindestens 15 Unterschriften und die Eingangsformel tragen: „Der Reichstag wolle beschließen."

Die Unterzeichner eines Antrags gelten als Antragsteller, soweit sie nicht als Unterstützer bezeichnet sind.

§ 50. (Beratung der Anträge.) Anträge, die keinen Gesetzentwurf enthalten, können ohne Beratung an einen Ausschuß überwiesen werden, wenn der Antragsteller zustimmt. Auch wenn sie nicht gedruckt vorliegen oder nicht auf der Tagesordnung stehen, kann darüber abgestimmt werden, wenn kein Mitglied widerspricht und der Antragsteller zustimmt.

Bei Eintritt in die Beratung erhält ein Antragsteller das Wort zur Begründung des Antrags. Daran schließt sich, wenn der Antrag einen Gesetzentwurf enthält, die erste Beratung. Einem der Antragsteller steht das Schlußwort zu.

§ 51. (Änderungsanträge.) Änderungsanträge zu Anträgen, die nur einer einmaligen Beratung bedürfen, müssen von 15 Mitgliedern unterstützt werden. Ein zurückgezogener Antrag kann von 15 anwesenden Mitgliedern wieder aufgenommen werden. Im übrigen gelten für Anträge sinngemäß die Vorschriften für Gesetzesvorlagen.

§ 52. (Anträge der Reichsregierung und des Reichsrats.) Vorlagen und Anträge der Reichsregierung oder des Reichsrats sind, auch wenn sie einen Gesetzentwurf nicht enthalten, nach den Vorschriften für diese zu behandeln; doch kann mit ihrer Zustimmung das abgekürzte Verfahren der einmaligen Beratung beschlossen werden.

§ 53. (Anträge auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses.) Anträge auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses nach Artikel 34 der Reichsverfassung können nicht beraten werden, ohne daß sie auf die Tagesordnung gesetzt sind.

§ 54. (Anträge nach Artikel 54 der Verfassung.) Der Antrag, dem Reichskanzler und den Reichsministern oder einem von ihnen das Vertrauen zu entziehen, kann unter den Voraussetzungen des § 49 selbständig gestellt, aber auch zu einem Gegenstand der Tagesordnung eingebracht werden. Wird er nicht selbständig eingebracht, so darf darüber erst nach der Verteilung und frühestens am Tage nach der Besprechung abgestimmt werden.

Getrennte Abstimmung über Teile des Antrags oder dessen Änderung oder Ergänzung ist nur mit Zustimmung des Antragstellers zulässig. Dasselbe gilt von Anträgen, die das Vertrauen aussprechen oder sonstwie die Haltung des Reichskanzlers oder eines Reichsministers betreffen.

8. Interpellationen

§ 55. (Einbringung.) Interpellationen an die Reichsregierung sind dem Präsidenten schriftlich einzureichen. Sie müssen kurz und bestimmt gefaßt und von 30 Mitgliedern unterzeichnet sein. Die Unterzeichneten gelten als Interpellanten, soweit sie nicht als Unterstützer gekennzeichnet sind. Der Interpellation können kurze Erwägungsgründe beigefügt werden.

§ 56. (Beantwortung und Besprechung.) Der Präsident teilt der Reichsregierung die Interpellation mit und fordert sie schriftlich zur Erklärung auf, ob und wann sie antworten werde. Erklärt sich die Reichsregierung zur Beantwortung in einer bestimmten Sitzung bereit, so wird die Interpellation auf die Tagesordnung dieser Sitzung gesetzt. Einer der Interpellanten erhält vor der Antwort das Wort zur Begründung. An die Antwort schließt sich unmittelbar die Besprechung, wenn 50 anwesende Mitglieder sie verlangen.

§ 57. (Anträge zur Interpellation.) Wird bei der Besprechung ein Antrag gestellt, so muß er von 30 anwesenden Mitgliedern unterstützt werden. Zu seiner Prüfung kann auf Antrag von 30 anwesenden Mitgliedern beschlossen werden, die Interpellation einem Ausschuß zu überweisen oder die Abstimmung auf den nächsten Sitzungstag zu verschieben.

§ 58. (Ablehnung der Beantwortung.) Lehnt es die Reichsregierung überhaupt oder für die nächsten zwei Wochen ab, die Interpellation zu beantworten, so kann sie der Reichstag zur Besprechung auf die Tagesordnung setzen. Vor der Besprechung erhält einer der Interpellanten das Wort zur Begründung.

§ 59. (Beschränkung der Verhandlungen über Interpellationen.) Gehen Interpellationen in so großer Zahl ein, daß sie die ordnungsmäßige Erledigung der Geschäfte gefährden, so kann der Reichstag zeitweilig die Verhandlungen darüber auf einen bestimmten wöchentlichen Sitzungstag beschränken. Auch in diesem Falle kann der Reichstag die Verhandlung über einzelne Interpellationen an einem anderen Sitzungstage beschließen.

9. Kleine Anfragen

§ 60. (Einreichung.) Die Mitglieder des Reichstags können von der Reichsregierung Auskunft über bestimmt bezeichnete Tatsachen in klei-

nen Anfragen verlangen. Die Fragen sind dem Präsidenten schriftlich einzureichen. Sie müssen knapp und sachlich sagen, worüber Auskunft gewünscht wird, und von 15 Mitgliedern unterstützt sein. Fragen, die gegen diese Bestimmungen verstoßen, hat der Präsident zurückzuweisen.

§ 61. (Schriftliche Beantwortung.) Die zugelassenen Fragen teilt der Präsident der Reichsregierung mit und setzt sie auf die Tagesordnung, wenn keine schriftliche Antwort binnen 14 Tagen erfolgt ist.

§ 62. (Beantwortung im Reichstag.) In jeder Woche kann die erste Stunde einer Sitzung zur Beantwortung verwendet werden. Die Frager werden der Reihe nach aufgerufen, wie ihre Fragen eingegangen sind, wenn nicht der Gegenstand der Frage bereits auf der Tagesordnung der Sitzung steht.

Die Antwort der Reichsregierung wird nicht besprochen. Sachliche Anträge sind unzulässig, nur zur Ergänzung oder Berichtigung der Frage kann der Frager das Wort verlangen. Ob sie vorliegt, entscheidet der Präsident.

Fragen, die an dem bestimmten Tage nicht erledigt werden, scheiden aus, wenn nicht der Frager vor Schluß der Sitzung ihre Beantwortung für das nächste Mal verlangt.

10. Petitionen

§ 63. (Überweisung an den Ausschuß.) Petitionen an den Reichstag überweist der Präsident dem zuständigen Ausschuß. Er kann sie nachträglich einem anderen Ausschuß überweisen.

Mitglieder, die eine Petition überreichen, sind auf ihr Verlangen zur Ausschußsitzung mit beratender Stimme zuzuziehen.

§ 64. (Anträge der Ausschüsse.) Die Berichte der Ausschüsse über Petitionen müssen mit einem Antrag schließen, der in der Regel lautet:

a) die Petition der Reichsregierung zur Berücksichtigung, zur Erwägung, als Material oder zur Kenntnisnahme zu überweisen,
b) über sie zur Tagesordnung überzugehen,
c) sie durch den Beschluß über einen anderen Gegenstand für erledigt zu erklären,
d) sie für ungeeignet zur Beratung im Reichstag zu erklären.

§ 65. (Behandlung in der Reichstagssitzung.) Die Ausschußanträge, über die kein schriftlicher Bericht erstattet worden ist, werden monatlich in einer Übersicht aufgenommen. Diese Übersichten sowie die schriftlichen Berichte der Ausschüsse werden gedruckt verteilt und auf die Tagesordnung gesetzt, besprochen aber nur, wenn es vom Ausschuß oder von 30 Mitgliedern beantragt wird.

Der Ausschußantrag über Petitionen, die für ungeeignet zur Ver-

handlung erklärt werden sollen, gilt ohne Abstimmung als angenommen. Beantragen jedoch 30 Mitglieder die Besprechung einer solchen Petition, so geht sie ohne sachliche Erörterung zur Prüfung und zum Berichte nochmals an den Ausschuß zurück.

§ 66. (Erledigung der Petitionen.) Den Einsendern wird die Art der Erledigung ihrer Petition mitgeteilt.

11. Auskunft der Reichsregierung über die Ausführung der Reichstagsbeschlüsse

§ 67. (Auskunftserteilung.) Die Reichsregierung gibt dem Reichstag über die Ausführung seiner Beschlüsse schriftliche Auskunft. Sie wird gedruckt und unter die Mitglieder verteilt.

§ 68. (Bemerkungen zur Auskunft der Reichsregierung.) Binnen zwei Wochen nach der Verteilung können zu der Auskunft schriftliche Bemerkungen gemacht werden, daß sie unvollständig ist oder bestimmt bezeichnete Beschlüsse nicht erledigt sind. Die Bemerkungen teilt der Präsident zur schriftlichen Beantwortung der Reichsregierung mit.

Die Antworten werden den Unterzeichnern der Bemerkungen bekanntgegeben. Sie werden auf die Tagesordnung gesetzt, wenn es 30 Abgeordnete binnen einer Woche schriftlich verlangen, nachdem die Antwort bekanntgegeben ist. Antwortet die Reichsregierung nicht binnen vier Wochen, so können 30 Mitglieder innerhalb einer weiteren Woche schriftlich verlangen, daß die Bemerkung auf die Tagesordnung kommt. Bei ihrer Besprechung dürfen auch sachliche Anträge gestellt werden.

Zu Beschlüssen des Reichstags, denen die Reichsregierung zugestimmt hat, dürfen keine Bemerkungen gemacht werden.

12. Sitzungen des Reichstags

§ 69. (Leitung.) Der Präsident eröffnet, leitet und schließt die Sitzungen. Vor Schluß jeder Sitzung verkündet er Zeit und Tagesordnung der nächsten Sitzung. Widerspricht ein Mitglied, so entscheidet der Reichstag.

§ 70. (Selbständige Einberufung durch den Präsidenten.) Selbständig setzt der Präsident Zeit und Tagesordnung fest, wenn der Reichstag ihn dazu bemächtigt oder wegen Beschlußunfähigkeit oder aus einem anderen Grunde nicht entscheiden kann.

Hat der Präsident in anderen Fällen selbständig eine Sitzung anberaumt oder Nachträge zur Tagesordnung festgesetzt, so muß er bei Beginn der Sitzung die Genehmigung des Reichstags einholen. Verletzt er durch seine Festsetzungen Rechte von Mitgliedern, so können diese

noch bei Eintritt in die Beratung des Gegenstandes geltend gemacht werden.

§ 71. (Tagesordnung.) Die Tagesordnung wird den Mitgliedern des Reichstags durch Druck mitgeteilt und den Reichsministerien übersandt.

Wird für denselben Tag noch eine neue Sitzung mit derselben Tagesordnung anberaumt, so genügt hierfür die mündliche Verkündung des Präsidenten. Er kann dann einen Gegenstand, über den ergebnislos abgestimmt worden ist, selbständig an eine andere Stelle der Tagesordnung setzen oder ganz weglassen.

Gegenstände, die nicht auf der Tagesordnung stehen, dürfen nur beraten werden, wenn kein Mitglied widerspricht oder diese Geschäftsordnung die Besprechung außerhalb der Tagesordnung zuläßt.

§ 72. (Absetzung von der Tagesordnung.) Von der Tagesordnung kann der Reichstag einen Gegenstand absetzen. Wird der von einem Ausschuß angekündigte mündliche Bericht nicht erstattet, so kann der Gegenstand von der Tagesordnung abgesetzt oder zurückgestellt werden.

§ 73. (Eröffnung der Besprechung.) Der Präsident hat über jeden Gegenstand, der auf der Tagesordnung steht, die Beratung zu eröffnen, wenn sie nicht unzulässig oder an besondere Bedingungen geknüpft ist.

§ 74. (Verbindung der Besprechung.) Die gemeinsame Besprechung gleichartiger oder verwandter Gegenstände kann jederzeit beschlossen werden.

§ 75. (Schleunige Anträge.) Schleunige Anträge sind vor anderen auf die nächste Tagesordnung zu setzen.

Als schleunige Anträge gelten die nach Artikel 37 und 48 der Verfassung gestellten. Andere Anträge kann der Ältestenrat als schleunige bezeichnen.

§ 76. (Übergang zur Tagesordnung.) Der Antrag auf Übergang zur Tagesordnung kann jederzeit bis zur Abstimmung gestellt werden und bedarf keiner Unterstützung. Wird ihm widersprochen, so ist vor der Abstimmung ein Redner für und ein Redner gegen den Antrag zu hören. Wird der Antrag abgelehnt, so darf er im Laufe derselben Beratung nicht wiederholt werden. Über Anträge auf Übergang zur Tagesordnung ist vor anderen Änderungsanträgen abzustimmen.

Über Vorlagen und Anträge der Reichsregierung oder des Reichsrats darf, auch wenn sie einen Gesetzentwurf nicht enthalten, nicht zur Tagesordnung übergegangen werden.

§ 77. (Schluß der Besprechung.) Ist die Rednerliste erschöpft oder

meldet sich niemand zum Wort, so erklärt der Präsident die Besprechung für geschlossen.

Der Reichstag kann die Besprechung abbrechen oder schließen. Der Antrag auf Vertagung oder Schluß bedarf der Unterstützung von 30 anwesenden Mitgliedern. Der Schlußantrag geht bei der Abstimmung dem Vertagungsantrage vor, ist aber erst zulässig, nachdem mindestens ein Mitglied nach dem Antragsteller oder Berichterstatter das Wort hatte. Er gilt als abgelehnt, wenn das Ergebnis der Abstimmung zweifelhaft ist.

§ 78. (Vertagung der Sitzung.) Vor Erledigung der Tagesordnung kann die Sitzung nur vertagt werden, wenn es der Reichstag auf des Präsidenten oder auf Antrag von 30 anwesenden Mitgliedern beschließt.

§ 79. (Beratungstag für Anträge und Petitionen.) In jeder Woche wird ein bestimmter Tag darauf verwendet, Anträge von Mitgliedern des Reichstags und Ausschußberichte über Petitionen zu erledigen. Hiervon kann nur im Einvernehmen mit dem Ältestenrat abgewichen werden. Jeder dritte dieser Tage ist in erster Linie der Erledigung von Petitionen vorzubehalten.

§ 80. (Reihenfolge der Beratungen.) Die Reihenfolge der Beratung richtet sich bei Ausschußberichten nach dem Tage der Feststellung, bei anderen Gegenständen nach ihrer Einbringung. Über die Reihenfolge gleichzeitiger Anträge verständigt sich der Präsident mit dem Ältestenrate. Mißlingt dies, so entscheidet das Los durch die Hand des Präsidenten.

Die Reihenfolge kann bei Feststellung der Tagesordnung durch Beschluß geändert werden, nicht aber, wenn 30 Mitglieder widersprechen, bei Anträgen auch nicht ohne Einwilligung des Antragstellers.

13. Redeordnung

§ 81. (Worterteilung und Wortmeldungen.) Kein Mitglied darf sprechen, wenn ihm der Präsident nicht das Wort erteilt hat. Will er selbst sich als Redner an der Beratung beteiligen, so muß er während dieser Zeit den Vorsitz abtreten. Mitglieder, die zur Sache sprechen, haben sich bei dem Schriftführer, der die Rednerliste führt, zum Worte zu melden, andere Wortmeldungen können durch Zuruf erfolgen.

§ 82. (Reihenfolge der Redner.) Der Präsident bestimmt die Reihenfolge der Redner. Dabei soll ihn die Sorge für sachgemäße Erledigung und zweckmäßige Gestaltung der Beratung, die Rücksicht auf die verschiedenen Parteirichtungen und die Stärke der Fraktionen leiten.

Der erste Redner in der Besprechung von Anträgen soll nicht der

Fraktion des Antragstellers entnommen werden. Antragsteller und Berichterstatter können sowohl zu Beginn wie nach Schluß der Beratung das Wort verlangen.

§ 83. (Zur Geschäftsordnung.) Zur Geschäftsordnung wird das Wort nur nach freiem Ermessen des Präsidenten erteilt. Die Bemerkungen dürfen sich nur auf den zur Verhandlung stehenden oder unmittelbar vorher verhandelten Gegenstand oder den Geschäftsplan des Hauses beziehen. Sie dürfen die Dauer von 5 Minuten nicht überschreiten.

§ 84. (Persönliche Bemerkungen.) Zu persönlichen Bemerkungen wird das Wort erst nach Schluß oder Vertagung der Beratung erteilt. Der Redner darf nicht zur Sache sprechen, sondern nur Angriffe, die in der Aussprache gegen ihn vorgekommen sind, zurückweisen oder eigene Ausführungen richtigstellen.

§ 85. (Abgabe von Erklärungen.) Zu einer tatsächlichen oder persönlichen Erklärung kann der Präsident außerhalb der Tagesordnung das Wort erteilen. Die Erklärung ist ihm vorher schriftlich mitzuteilen.

§ 86. (Platz des Redners.) Die Redner sprechen in freiem Vortrag von der Rednertribüne oder von ihrem Platze, die Berichterstatter von der Rednertribüne oder dem Berichterstattersitze.

§ 87. (Rededauer.) Die Rededauer darf eine Stunde nicht überschreiten. Für bestimmte Beratungen kann sie der Reichstag durch Beschluß ohne Besprechung verlängern.

Spricht ein Mitglied über die Redezeit hinaus, so entzieht ihm der Präsident nach einmaliger Mahnung das Wort. Ist einem Redner das Wort entzogen, so darf er es über den Gegenstand nicht wieder erhalten.

§ 88. (Begrenzung der Besprechung.) Die Zeitdauer für die Besprechung eines Gegenstandes kann auf Vorschlag des Ältestenrats begrenzt werden.

14. Ordnungsbestimmungen

§ 89. (Sach- und Ordnungsruf.) Der Präsident kann Redner, wenn sie vom Verhandlungsgegenstand abschweifen, zur Sache verweisen und sie und andere Mitglieder, wenn sie die Ordnung verletzen, mit Nennung des Namens zur Ordnung rufen.

§ 90. (Wortentziehung.) Ist ein Redner dreimal in derselben Rede zur Sache oder zur Ordnung gerufen und beim zweiten Male auf die Folgen eines dritten Ordnungsrufs hingewiesen worden, so kann ihm das Haus auf Antrag des Präsidenten das Wort entziehen. Er darf es bis zur Eröffnung der Abstimmung über den Gegenstand nicht wieder erhalten.

§ 91. (Ausschluß von Abgeordneten.) Wegen gröblicher Verletzung der Ordnung kann der Präsident ein Mitglied von der Sitzung ausschließen. Es hat den Sitzungssaal sofort zu verlassen. Tut es das trotz der Aufforderung des Präsidenten nicht, so wird die Sitzung unterbrochen oder aufgehoben und das Mitglied zieht sich dadurch ohne weiteres den Ausschluß für die folgenden acht Sitzungstage zu.

Weigert es sich wiederholt, den Anordnungen des Präsidenten zu folgen, so tritt der Ausschluß an zwanzig Sitzungstagen ein.

Der Präsident stellt diese Folgen bei Wiedereröffnung der Sitzung oder bei Beginn der nächsten fest.

Das Mitglied darf während der Dauer der Ausschließung auch an Ausschußsitzungen nicht teilnehmen.

§ 92. (Einspruch gegen den Ordnungsruf oder Ausschluß.) Das Mitglied kann gegen den Ordnungsruf oder den Ausschluß bis zum nächsten Sitzungstage schriftlich Einspruch erheben. Der Einspruch ist frühestens auf die Tagesordnung der nächsten Sitzung zu setzen. Der Reichstag entscheidet ohne Besprechung.

§ 93. (Aussetzen der Sitzung.) Wenn im Reichstag störende Unruhen entstehen, so kann der Präsident die Sitzung auf bestimmte Zeit aussetzen oder ganz aufheben. Kann er sich kein Gehör verschaffen, so verläßt er den Präsidentenstuhl. Die Sitzung ist alsdann auf eine Stunde unterbrochen.

§ 94. (Ordnung auf den Zuhörertribünen.) Wer auf Zuhörertribünen Beifall oder Mißbilligung äußert oder Ordnung und Anstand verletzt, kann auf Anordnung des Präsidenten sofort entfernt werden. Der Präsident kann eine Zuhörertribüne wegen störender Unruhe räumen lassen.

15. Regierung

§ 95. (Herbeirufung eines Reichsministers.) Jedes Reichstagsmitglied kann die Herbeirufung eines Reichsministers beantragen. Über den Antrag entscheidet der Reichstag. Die Besprechung darüber ist zu eröffnen, wenn 30 anwesende Mitglieder es verlangen.

§ 96. (Wiedereröffnung der Besprechung.) Ergreift nach Schluß der Besprechung ein Minister oder Regierungsvertreter oder Bevollmächtigter des Reichsrats zu dem Gegenstande das Wort, so ist die Besprechung wieder eröffnet.

§ 97. (Anträge auf Besprechung.) Ergreift ein Reichsminister oder Regierungsvertreter oder Bevollmächtigter des Reichsrats das Wort außerhalb der Tagesordnung, so wird auf Verlangen von 30 anwesenden Mitgliedern die Besprechung über seine Ausführungen eröffnet. Sachliche Anträge dürfen hierbei nicht gestellt werden.

16. Abstimmung

§ 98. (Beschlußfähigkeit des Reichstags.) Der Reichstag ist beschlußfähig, wenn mehr als die Hälfte der Mitglieder anwesend ist.

Bei Beschlüssen des Reichstags auf Abänderung der Verfassung hat der Präsident durch ausdrückliche Erklärung festzustellen, daß zwei Drittel der Mitglieder anwesend sind und wenigstens zwei Drittel der Anwesenden zustimmen.

§ 99. (Bezweiflung der Beschlußfähigkeit.) Der Präsident eröffnet die Abstimmung. Wird vor ihr die Beschlußfähigkeit bezweifelt und auch vom Sitzungsvorstande weder einmütig bejaht noch verneint, so ist darüber durch Auszählung oder Namensaufruf zu entscheiden. Der Präsident kann die Abstimmung auf kurze Zeit aussetzen.

§ 100. (Aufhebung der Sitzung.) Bei Beschlußunfähigkeit hat der Präsident die Sitzung sofort aufzuheben und Zeit und Tagesordnung der nächsten Sitzung zu verkünden. Ergibt sich die Beschlußunfähigkeit bei einer Abstimmung oder Wahl, so wird in einer der nächsten Sitzungen noch einmal abgestimmt oder gewählt. Ein Antrag auf namentliche Abstimmung bleibt dabei in Kraft. Stimmenthaltungen und ungültige Stimmen zählen mit bei Feststellung der Beschlußfähigkeit, nicht aber bei Berechnung der Mehrheit.

§ 101. (Fragestellung.) Der Präsident stellt die Fragen so, daß sie sich mit Ja oder Nein beantworten lassen. Sie sind in der Regel so zu fassen, daß gefragt wird, ob die Zustimmung erteilt wird oder nicht. Über die Fassung kann das Wort zur Geschäftsordnung verlangt werden. Bei Widerspruch gegen die vorgeschlagene Fassung entscheidet der Reichstag.

§ 102. (Teilung der Frage.) Jedes Mitglied kann die Teilung der Frage beantragen. Ist die Zulässigkeit der Teilung zweifelhaft, so entscheidet bei Anträgen der Antragsteller, sonst der Reichstag. Unmittelbar vor der Abstimmung ist die Frage auf Antrag vorzulesen.

§ 103. (Abstimmungsregeln.) Abgestimmt wird in der Regel durch Aufstehen oder Sitzenbleiben, stets so bei der Schlußabstimmung, wenn ein Mitglied es verlangt. Die Mehrheit der abgegebenen Stimmen entscheidet. Stimmengleichheit verneint die Frage. Bei jeder Abstimmung darf jedes Mitglied erklären, daß es sich der Abstimmung enthalte.

§ 104. (Zweifel über das Ergebnis. Zählung der Stimmen.) Ist der Sitzungsvorstand über das Ergebnis der Abstimmung nicht einig, so wird die Gegenprobe gemacht. Bleibt er auch nach ihr uneinig, so werden die Stimmen gezählt. Zu diesem Zwecke verlassen die Abgeordneten auf die Aufforderung des Präsidenten den Saal, und die Türen werden bis auf drei geschlossen, je eine rechts, links und gegenüber vom

Vorstandstische. An jeder dieser Türen stellen sich zwei Schriftführer auf.

Auf das Glockenzeichen des Präsidenten treten die Mitglieder, je nachdem sie stimmen, durch die Ja-Tür (rechts), durch die Nein-Tür (links), und die sich der Stimme enthalten wollen, durch die dem Vorstandstische gegenüberliegende Tür in den Saal ein und werden von den Schriftführern laut gezählt. Nach deren Meldung gibt der Präsident ein Glockenzeichen, schließt die Zählung und läßt die übrigen Türen wieder öffnen. Der Präsident und die diensttuenden Schriftführer geben hierauf noch ihre Stimme öffentlich ab. Jede nachträgliche Stimmabgabe ist ausgeschlossen. Der Präsident verkündet alsdann das Ergebnis.

§ 105. (Namentliche Abstimmung.) Namentliche Abstimmung kann bis zur Eröffnung der Abstimmung beschlossen werden, wenn es 50 anwesende Mitglieder beantragen. Schriftführer sammeln in Urnen die Abstimmungskarten, die den Namen des Abstimmenden und die Erklärung „Ja" oder Nein" oder „Enthalte mich" tragen. Nach beendeter Sammlung erklärt der Präsident die Abstimmung für geschlossen. Die Schriftführer zählen die Stimmen. Der Präsident verkündet das Ergebnis.

§ 106. (Unzulässigkeit der namentlichen Abstimmung.) Namentliche Abstimmung ist unzulässig über:

a) Stärke eines Ausschusses,
b) Abkürzung der Fristen,
c) Sitzungszeit und Tagesordnung,
d) Vertagung der Sitzung,
e) Vertagung oder Schluß der Besprechung,
f) Teilung der Frage (§ 102).

§ 107. (Erklärungen zur Abstimmung.) Bei allen nicht namentlichen Abstimmungen hat jedes Mitglied des Reichstags das Recht, seine von dem Beschlusse der Mehrheit abweichende Abstimmung kurz begründet schriftlich dem Sitzungsvorstande zu übergeben und deren Aufnahme in den wöchentlichen Bericht, nicht aber ihre Verlesung im Reichstag, zu verlangen.

17. Beurkundung der Verhandlungen

§ 108. (Sitzungsbericht.) Über jede Sitzung wird ein wörtlicher Bericht angefertigt.

Die Sitzungsberichte werden unter die Abgeordneten verteilt.

§ 109. (Prüfung der Niederschrift durch den Redner.) Jeder Redner erhält eine Niederschrift seiner Rede zur Berichtigung, die bis zu der vom Präsidenten festgesetzten Stunde zurückzugeben ist. Nieder-

schriften von Reden dürfen vor ihrer Prüfung durch den Redner einem anderen als dem Präsidenten nur mit Zustimmung des Redners zur Einsicht überlassen werden.

§ 110. (Berichtigung der Niederschrift.) Keine Berichtigung darf den Sinn der Rede ändern. Wird die Berichtigung beanstandet und keine Verständigung mit dem Redner erzielt, so ist die Entscheidung des Präsidenten oder seines Stellvertreters einzuholen.

§ 111. (Beurkundung der Beschlüsse) Der Präsident läßt die gefaßten Beschlüsse aufzeichnen und ausfertigen. Die Aufzeichnung vollzieht er mit den diensttuenden Schriftführern. Sie liegt während der nächsten Sitzung zur Einsicht aus und gilt als genehmigt, wenn bis zum Schlusse dieser Sitzung kein Einspruch gegen sie erhoben wird.

Die Aufzeichnung enthält außer den Beschlüssen die amtlichen Anzeigen des Präsidenten und die Anfragen nebst der Bemerkung, ob sie beantwortet sind.

§ 112. (Einspruch gegen die Aufzeichnungen.) Wird die Fassung der Aufzeichnung beanstandet und der Einspruch nicht durch die Erklärung der Schriftführer behoben, so befragt der Präsident den Reichstag. Wird der Einspruch für begründet erachtet, so ist die neue Fassung der beanstandeten Stelle noch während der Sitzung vorzulegen.

§ 113. (Übersendung beschlossener Gesetze.) Gesetzesvorlagen übersendet der Präsident nach der Beschlußfassung des Reichstags dem zuständigen Reichsminister.

18. Allgemeine Bestimmungen

§ 114. (Abweichungen von der Geschäftsordnung.) Abweichungen von den Vorschriften der Geschäftsordnung können im einzelnen Falle durch Beschluß des Reichstags zugelassen werden, wenn keines der in der Sitzung anwesenden Mitglieder widerspricht und die Vorschriften nicht in der Verfassung des Deutschen Reichs gegeben sind.

§ 115. (Zustellung der Drucksachen) Die Drucksachen gelten als verteilt, wenn sie den Mitgliedern in ihrer Berliner Wohnung zugestellt sind. Die Zustellung im Reichstagsgebäude oder an einem anderen Orte ist nur wirksam, wenn sie der Präsident anordnet oder das Mitglied einverstanden ist.

§ 116. (Fristenberechnung.) Bei Fristen wird der Tag der Verteilung und der Beratung eingerechnet. Die Fristen gelten auch dann als gewahrt, wenn infolge von Verkehrshindernissen einzelne Mitglieder eine Drucksache erst nach der allgemeinen Verteilung erhalten.

§ 117. (Wahrung der Frist.) Ist innerhalb einer Frist an den Reichstag eine Erklärung abzugeben oder eine Leistung zu bewirken, so wird die Frist gewahrt, wenn sie am letzten Tage der Frist vor Ab-

lauf der Dienststunden an das Reichstagsbureau gelangt. Fällt der letzte Tag auf einen Sonntag oder einen am Sitze des Reichstags staatlich anerkannten Feiertag, so tritt an die Stelle des Sonntags oder des Feiertags der nächstfolgende Werktag.

§ 118. (Auslegung der Geschäftsordnung.) Zweifel über die Auslegung der Geschäftsordnung entscheidet der Präsident.

§ 119. (Grundsätzliche Auslegung der Geschäftsordnung.) Eine grundsätzliche, über den Einzelfall hinausgehende Auslegung einer Vorschrift der Geschäftsordnung kann nur der Reichstag beschließen, und zwar nur auf Antrag und nach Prüfung durch den Geschäftsordnungsausschuß.

§ 120. (Rechte des Geschäftsordnungsausschusses.) Der Geschäftsordnungsausschuß kann auch ohne besonderen Auftrag Fragen, die sich auf die Geschäftsführung des Reichstags und der Ausschüsse beziehen, erörtern und dem Reichstag oder dem Präsidenten darüber Vorschläge machen.

§ 121. (Reichstagsvertretung zwischen zwei Wahlperioden.) Der Präsident und die Stellvertreter des Präsidenten führen bis zum Zusammentritt eines neuen Reichstags ihre Geschäfte fort. Dasselbe gilt für die Tätigkeit der im Artikel 35 der Verfassung bezeichneten Ausschüsse.

§ 122. (Inkrafttreten.) Die Geschäftsordnung tritt am 1. Januar 1923 in Kraft.

2. Geschäftsordnung der Reichsregierung vom 3. Mai 1924 (Reichsministerialblatt Nr. 22, S. 173).

Die Reichsregierung hat nach Art. 55 der Reichsverfassung folgende vom Reichspräsidenten genehmigte Geschäftsordnung beschlossen:

I. Der Reichskanzler.

§ 1. Die vom Reichskanzler gegebenen Richtlinien der Politik sind von sämtlichen Reichsministern innezuhalten und in ihrem Geschäftsbereiche zu verwirklichen. In Zweifelsfällen ist die Entscheidung des Reichskanzlers einzuholen.

§ 2. Der Reichskanzler ist aus dem Geschäftsbereiche der einzelnen Reichsminister dauernd über alle Maßnahmen, die für die Bestimmung der Richtlinien der Politik und die Leitung der Geschäfte der Reichsregierung von Bedeutung sind, auf dem laufenden zu halten.

Der Reichskanzler kann ergänzende Auskünfte jederzeit einholen. Er hat das Recht und die Pflicht, auf die Einheitlichkeit in der Politik der Reichsminister hinzuwirken.

§ 3. Treten wesentliche Gründe für eine Änderung der Richtlinien hervor, so hat der zuständige Reichsminister hiervon dem Reichskanzler unter gutachtlicher Äußerung sofort Mitteilung zu machen und seine Entscheidung zu erbitten. Maßnahmen von allgemeiner politischer Bedeutung auf einem Gebiete, für das der Reichskanzler noch keine Richtlinien bestimmt hat, bedürfen seiner Zustimmung.

§ 4. Der Reichspräsident wird über die Politik des Reichskanzlers und die Geschäftsführung der einzelnen Minister durch Übersendung der wesentlichen Unterlagen, durch schriftliche Berichte über Angelegenheiten von besonderer Bedeutung sowie nach Bedarf durch persönlichen Vortrag laufend unterrichtet.

§ 5. Die an den Reichskanzler gerichteten oder ihm von dem Reichspräsidenten überwiesenen Schreiben können von dem Staatssekretär in der Reichskanzlei kurzerhand an den zuständigen Reichsminister weitergeleitet werden. Empfiehlt der zuständige Reichsminister eine Beantwortung durch den Reichskanzler oder durch den Reichspräsidenten, so legt er dem Reichskanzler einen entsprechenden Entwurf vor.

§ 6. Als Vorsitzender der Reichsregierung leitet der Reichskanzler die Geschäfte der Reichsregierung nach näherer Bestimmung des IV. Abschnitts.

Der Staatssekretär der Reichskanzlei nimmt zugleich die Geschäfte eines Staatssekretärs der Reichsregierung wahr.

II. Der Stellvertreter des Reichskanzlers.

§ 7. Der Reichspräsident kann auf Vorschlag des Reichskanzlers einen der Reichsminister zum Stellvertreter des Reichskanzlers bestellen.

Den Umfang der Vertretung bestimmt der Reichskanzler.

Für die Auswahl des Stellvertreters des Reichskanzlers ist weder die Führung eines bestimmten Ministeriums noch das Dienstalter maßgebend.

III. Die Reichsminister.

§ 8. Der Geschäftsbereich der einzelnen Minister wird, soweit erforderlich, durch Verordnung des Reichspräsidenten in den Grundzügen festgelegt. Einzelne Änderungen in dem Geschäftsbereiche können, wenn sie die Grundzüge nicht berühren, nach Einwilligung der beteiligten Reichsminister, andernfalls auf Beschluß der Reichsregierung vom Reichskanzler festgelegt werden.

§ 9. Bei Arbeiten, die den Geschäftsbereich mehrerer Reichsminister berühren, hat das federführende Ministerium die anderen von Anfang an zu beteiligen.

§ 10. Entwürfe der Reichsminister dürfen Mitgliedern des Reichstags oder seiner Ausschüsse vor der Verabschiedung durch die Reichsregierung grundsätzlich nicht vorgelegt werden. Ausnahmen bedürfen der Zustimmung der beteiligten Reichsminister, bei politischer Bedeutung auch des Reichskanzlers.

Bevor ein Reichsministerium nach Art. 67 der Reichsverfassung Reichsratsausschüsse zuzieht oder den Landesregierungen Entwürfe mitteilt, soll es feststellen, ob von einer der beteiligten obersten Reichsbehörden, mit deren abweichender Meinung in wesentlichen Punkten zu rechnen ist, Widerspruch dagegen erhoben wird, daß die Länder vor Austragung dieser Meinungsverschiedenheit beteiligt werden. Widerspruch soll nur aus besonders triftigen Gründen erhoben werden.

§ 11. Abordnungen (Deputationen) sollen in der Regel nur von dem federführenden Fachminister empfangen werden. Sie sind vorher um Angabe zu ersuchen, um welchen Gegenstand es sich handelt. Erscheint ein gemeinsamer Empfang angezeigt, so benachrichtigt der angegangene Reichsminister die außer ihm noch in Frage kommenden Reichsminister.

Der Reichskanzler empfängt Abordnungen nur in Ausnahmefällen selbst, und zwar in der Regel nur auf Befürwortung des zuständigen Reichsministers und erst nach dem Empfang durch ihn oder in seiner Abwesenheit.

§ 12. Verhandlungen mit dem Ausland und im Ausland dürfen von anderen Reichsministern als dem Auswärtigen Amte nur mit seiner Zustimmung, auf sein Verlangen auch nur unter seiner Mitwirkung, geführt werden.

Auswärtige Gesandte und andere auswärtige Regierungsvertreter sollen nur nach vorherigem Benehmen mit dem Auswärtigen Amte empfangen werden, soweit die Zustimmung nicht allgemein erteilt ist. Ebenso dürfen Interviews, die die auswärtige Politik berühren, nur nach vorherigem Benehmen mit dem Auswärtigen Amte (Presseabteilung) gegeben werden.

§ 13. Den Vorsitz in den regelmäßigen Vollsitzungen des Reichsrats führt der Reichsminister des Innern, in den für einen besonderen Fall anberaumten Sitzungen derjenige Reichsminister, der sie veranlaßt hat.

Im Einvernehmen mit dem zuständigen Reichsminister kann regelmäßig oder im einzelnen Falle ein anderer Reichsminister, bei Behinderung der Reichsminister auch ein Staatssekretär, die Führung des Vorsitzes übernehmen.

§ 14. Dem Reichsminister sind Gesetze, Verfügungen oder Anordnungen erst nach der Gegenzeichnung durch den zuständigen Reichs-

minister zur Vollziehung vorzulegen. Berührt der Inhalt der zu vollziehenden Urkunde den Geschäftsbereich mehrerer Reichsminister, so genügt die Gegenzeichnung durch den federführenden Reichsminister.

§ 15. Gegen Maßnahmen der Reichsminister innerhalb ihrer Zuständigkeit ist eine Beschwerde nicht gegeben. Die Reichsminister sind nur dem Reichstag verantwortlich.

Die Sonderstellung des Reichswehrministers, die sich aus dem Oberbefehl des Reichspräsidenten über die gesamte Wehrmacht (Art. 47 der Reichsverfassung) ergibt, bleibt hierdurch unberührt.

§ 16. Die Reichsminister werden in Fällen der Behinderung unbeschadet ihrer Verantwortung gegenüber dem Reichstag durch die Staatssekretäre — im Reichswehrministerium durch die den Staatssekretären gleichstehenden Vertreter — oder bei deren Behinderung durch die dazu bestimmten Beamten oder Offiziere ihres Ministeriums vertreten.

Eine Vertretung der genannten Personen genügt nicht bei der Gegenzeichnung von Gesetzen, Verfügungen oder Anordnungen des Reichspräsidenten, durch welche die Verantwortung übernommen werden soll (Art. 50 der Reichsverfassung). In Fällen dieser Art ist die Gegenzeichnung durch den Reichskanzler oder einen anderen Reichsminister erforderlich.

Wer vom Reichspräsidenten mit der Wahrnehmung der Geschäfte eines Reichsministers beauftragt ist kann selbst gegenzeichnen.

Für die Vertretung der Reichsminister in den Sitzungen der Reichsregierung gilt die besondere Vorschrift des § 30.

§ 17. Jeder Reichsminister hat, bevor er den Sitz der Reichsregierung auf mehr als einen Tag verläßt, dem Reichskanzler hiervon Anzeige zu erstatten.

IV. Die Reichsregierung.

§ 18. Der Reichsregierung sind zur Beratung und Beschlußfassung zu unterbreiten:

1. gemäß Art. 57 der Reichsverfassung:
   a) alle Gesetzentwürfe,
   b) alle Angelegenheiten, für welche Verfassung oder Gesetz dieses vorschreiben,
   c) Meinungsverschiedenheiten über Fragen, die den Geschäftsbereich mehrerer Reichsminister berühren;
2. außerdem:
   a) Entwürfe von Verordnungen, die von allgemeiner politischer Bedeutung sind,
   b) öffentliche Kundgebungen und Ausschreibungen von öffentlichen

Sammlungen, wenn die Kundgebung oder die Ausschreibung von der Reichsregierung gemeinsam mit den Ländern erfolgen soll,

c) Vorschläge zur Ernennung von Beamten, die nach der Besoldungsordnung Einzelgehälter beziehen, sowie von Ministerialdirigenten und Ministerialräten,

d) Vorschläge zur Ernennung von Amtmännern, die noch nicht 35 Jahre alt sind oder noch keine 15 Dienstjahre zurückgelegt haben,

e) Vorschläge zur Ernennung von Beamten des mittleren Dienstes zu Beamten des höheren Dienstes, soweit diese noch nicht 40 Jahre alt sind und noch keine 20 Dienstjahre zurückgelegt haben,

f) Vorschläge zur Anstellung im freien Vertragsverhältnis, sofern es sich um Anstellung der Gruppe XII oder höhere Gruppen des Reichsangestelltenteiltarifvertrags oder um Anstellung auf länger als drei Jahre handelt.

§ 19. In den Fällen des § 18, Nummer 2c bis f sind die Vorschläge vor jeder entscheidenden oder verpflichtenden Maßnahme oder Mitteilung der Reichsregierung zu unterbreiten.

Hat die Reichsregierung der Ernennung des Beamten zugestimmt, so ist vor jeder entscheidenden oder verpflichtenden Maßnahme oder Mitteilung die Entscheidung des Reichspräsidenten einzuholen. Die Ernennung darf erst nach Vollziehung der Urkunde durch den Reichspräsidenten veröffentlicht werden.

§ 20. Beabsichtigt ein Reichsminister einen Beamten der Gruppe B 3 oder höherer Gruppen der Besoldungsordnung zu entlasten oder in den einstweiligen Ruhestand zu versetzen, so ist vor entscheidenden oder verpflichtenden Maßnahmen oder Mitteilungen die Stellungnahme des Reichskanzlers einzuholen; alsdann ist vor solchen Maßnahmen oder Mitteilungen die Angelegenheit dem Reichspräsidenten zur Entscheidung zu unterbreiten.

§ 21. Angelegenheiten von allgemeiner innen- oder außenpolitischer, allgemeiner wirtschaftlicher oder allgemeiner finanzieller Bedeutung sollen der Reichsregierung, wenn sie ihr nicht zur Beschlußfassung vorgelegt werden, vor der Erledigung zur Kenntnis mitgeteilt werden.

§ 22. Alle Angelegenheiten, die der Reichsregierung unterbreitet werden, sind vorher zwischen den beteiligten Reichsministern zu beraten, sofern nicht im Einzelfalle die Dringlichkeit der Entscheidung eine Ausnahme notwendig macht.

Die bei den Beratungen strittig gebliebenen Punkte sind in dem Anschreiben, an den Staatssekretär in der Reichskanzlei (§ 28, Abs. 2) oder in sonst geeigneter Weise mit kurzer Begründung der vorgeschlagenen Lösung aufzuführen.

§ 23. Meinungsverschiedenheiten über Fragen, die den Geschäftsbereich mehrerer Reichsminister berühren (Art. 57 der R. V.), sind der Reichsregierung zur Beratung und Beschlußfassung erst zu unterbreiten, wenn ein persönlicher Verständigungsversuch zwischen den beteiligten Reichsministern oder im Falle ihrer Behinderung zwischen ihren Vertretern ohne Erfolg geblieben ist.

Der Reichskanzler ist ermächtigt, Meinungsverschiedenheiten vor der Beratung in der Reichsregierung zunächst in einer Ministerbesprechung mit den beteiligten Reichsministern unter seinem Vorsitz zu erörtern. Kommt keine Einigung zustande, so kann die Entscheidung der Reichsregierung angerufen werden.

§ 24. Vorlagen, die die erforderliche Zustimmung der Reichsregierung erhalten haben, werden beim Reichstag, Reichsrat und Reichswirtschaftsrate von dem in der Sache zuständigen Reichsminister eingebracht und von ihm vertreten.

Beschließt der Reichsrat Änderungen, so ist der Entwurf nochmals der Reichsregierung vorzulegen, wenn es sich um Fragen von grundsätzlicher Art oder von politischer Tragweite handelt oder ein beteiligter Reichsminister wünscht, daß die Reichsregierung dem Beschlusse nicht zustimmt.

Ebenso ist, bevor wesentlichen Änderungen im Reichstag oder in seinen Ausschüssen zugestimmt wird, die Reichsregierung zu befragen. Ist dies aus Zeitmangel nicht möglich oder doch eine Stellungnahme geboten, so soll wenigstens eine Einigung mit den erreichbaren beteiligten Ministern gesucht werden.

Hat der Reichstag oder einer seiner Ausschüsse eine wesentliche Änderung beschlossen, so ist der Reichsregierung hiervon sofort Mitteilung zu machen.

Die von der Reichsregierung beschlossenen Gesetzesvorlagen sind im Reichstag, Reichsrat oder Reichswirtschaftsrat einheitlich zu vertreten, auch wenn einzelne Reichsminister eine andere Auffassung gehabt haben. Gegen die Auffassung der Reichsregierung zu wirken, ist allen unmittelbar und mittelbar beteiligten Beamten untersagt.

§ 25. Gesetze werden von dem federführenden Minister gegengezeichnet; hat der Reichskanzler oder ein anderer Minister die Gesetzesvorlage mitgezeichnet, so zeichnet er in der Regel auch die Ausfertigung.

Verordnungen werden, auch wenn sie der Reichsregierung zur Beschlußfassung vorgelegen haben, grundsätzlich von dem zuständigen Reichsminister gezeichnet. Ist nach dem Gesetze die ausdrückliche Zustimmung des Gesamtministeriums zum Erlasse der Verordnung erforderlich, so soll außer dem Fachminister auch der Reichskanzler zeichnen.

Unter der ausdrücklichen Bezeichnung „Die Reichsregierung" sollen,

abgesehen von Fällen besonderer Ermächtigung durch die Reichsregierung, nur der Reichskanzler oder mit ihm der zuständige oder alle Reichsminister zeichnen.

§ 26. Die präsidierenden Mitglieder der Landesregierungen sollen mehrmals im Jahre zu gemeinsamen Besprechungen mit der Reichsregierung vom Reichskanzler eingeladen werden, um gemeinschaftlich die wichtigen politischen, wirtschaftlichen und finanziellen Fragen zu erörtern und in persönlicher Fühlungnahme zu einer verständnisvollen einheitlichen Politik in Reich und Ländern beizutragen.

§ 27. Die Reichsregierung faßt ihre Beschlüsse in der Regel in gemeinschaftlicher Sitzung (§§ 22—33).

Erfordert die Bedeutung der Angelegenheit keine mündliche Beratung, so kann der Staatssekretär in der Reichskanzlei die Zustimmung der Mitglieder der Reichsregierung auf schriftlichem Wege einholen (Umlaufsachen).

§ 28. Die Sitzungen der Reichsregierung werden durch den Staatssekretär in der Reichskanzlei nach näherer Anweisung des Reichskanzlers festgesetzt.

Die von den Reichsministern vorgelegten Entwürfe und Ausführungen sind dem Staatssekretär in der Reichskanzlei in der gewünschten Zahl von Abdrücken einzureichen. Er veranlaßt die Verteilung und die Einleitung zu den Sitzungen unter Beifügung einer Tagesordnung.

Umfangreichere Gesetzesvorlagen und sonstige Vorlagen von weittragender Bedeutung sollen frühestens vier Tage nach ihrer Verteilung auf die Tagesordnung einer Sitzung der Reichsregierung gesetzt werden. Ist die Frist nicht innegehalten, so ist auf Antrag von zwei Reichsministern oder deren Vertretern die Angelegenheit vor der Tagesordnung abzusetzen, es sei denn, daß der Reichskanzler die sofortige Beratung für notwendig hält.

§ 29. Die Sitzungen der Reichsregierung finden unter dem Vorsitz des Reichskanzlers, im Falle seiner Behinderung unter dem Vorsitz des Stellvertreters des Reichskanzlers statt. Ist ein Stellvertreter nicht ernannt oder ist auch er verhindert, so führt den Vorsitz der vom Reichskanzler oder seinem Stellvertreter besonders bezeichnete Reichsminister oder mangels solcher Bezeichnung der Reichsminister, der am längsten ununterbrochen der Reichsregierung angehört.

Die Sitzungen beginnen pünktlich zu der in der Einladung angegebenen Zeit. Behinderte Reichsminister haben für ihre Vertreter zu sorgen.

Die Sitzungen der Reichsregierung sind vertraulich. Insbesondere sind Mitteilungen über Ausführungen einzelner Minister, über das

Stimmverhältnis und über den Inhalt der Niederschrift ohne besondere Ermächtigung unzulässig.

§ 30. An den Sitzungen der Reichsregierung nehmen außer den Reichsministern und dem Staatssekretär in der Reichskanzlei regelmäßig teil:

der Leiter des Bureaus des Reichspräsidenten,
der Pressechef der Reichsregierung,
der Schriftführer.

Ist ein Reichsminister abwesend oder verhindert, so nimmt in seiner Vertretung regelmäßig der Staatssekretär, für den Reichswehrminister ein den Staatssekretären gleichstehender Vertreter, mit Stimmrecht teil. Andere Beamte bedürfen zur Vertretung einer schriftlichen Vollmacht ihres Ministers.

Hält ein Reichsminister die Zuziehung eines Beamten seines Ministeriums außer dem Staatssekretär für erwünscht, so hat er dies unter Benennung des Beamten schriftlich anzuzeigen. Über die Zulassung zur Sitzung entscheidet der Vorsitzende. Der Beamte nimmt an der Sitzung nur für die Dauer der Verhandlung über den Punkt, zu dem er zugezogen ist, teil.

Der Reichskanzler kann die Sitzung oder die Beschlußfassung auf die Reichsminister beschränken.

§ 31. Die Reichsregierung ist beschlußfähig, wenn einschließlich des Vorsitzenden die Hälfte der Reichsminister anwesend oder vertreten ist.

§ 32. Beschließt die Reichsregierung, abgesehen von §§ 20, 21 der Reichshaushaltungsordnung, in einer Frage von finanzieller Bedeutung gegen oder ohne die Stimme des Reichsministers der Finanzen, so kann dieser gegen den Beschluß ausdrücklich Widerspruch erheben. Wird Widerspruch erhoben, so ist über die Angelegenheit in einer weiteren Sitzung der Reichsregierung erneut abzustimmen. Die Durchführung der Angelegenheit, der der Reichsminister der Finanzen widersprochen hat, muß unterbleiben, wenn sie nicht in der neuen Abstimmung in Anwesenheit des Reichsministers der Finanzen oder seines Vertreters von der Mehrheit sämtlicher Reichsminister beschlossen wird und der Reichskanzler mit der Mehrheit gestimmt hat.

§ 33. über die Sitzungen der Reichsregierung wird eine Niederschrift aufgenommen, die von den Schriftführern unterzeichnet wird. Auszüge aus der Niederschrift über die einzelnen Beratungsgegenstände werden den beteiligten Reichsministern möglichst bald zugesandt.

Der Auszug gilt als genehmigt, wenn die beteiligten Reichsminister nicht innerhalb drei Tagen nach seiner Zustellung Einwendungen gegen den Inhalt oder die Fassung erheben.

In Zweifelsfällen ist die Angelegenheit nochmals der Reichsregierung zu unterbreiten.

Sachregister.

(Die Zahlen bedeuten die Seiten.)

Abgaben 44, 97
Abgeordnete 54 ff.
Abstimmung (Reichstag) 180
Adel 104
Ältestenrat 165
Amnestien 70
Ämter, öffentliche 112
Amtsbezeichnung 104
Arbeiterschutz 132
Arbeit, geistige 130
Arbeitspflicht 132
Arbeitsrecht 130
Auflösung des Reichstags 58
Aufruf v. 12. Nov. 1918 28
Aufsicht 47
Augustbündnis 14
Ausfertigung der Gesetze 47
Ausführung der Reichsgesetze 47
Auslanddeutsche 107
Auslieferung 43, 107
Ausnahmegericht 100
Ausnahmezustand 68
Ausschüsse 62, 77, 168
Auswanderung 43, 107
Auswärtige Gewalt 91

Beamte 112
Bedarfsgesetzgebung 44
Befriedung der Gebäude des Reichstags 59
Begnadigungsrecht 70
Berichterstattung (Reichstag) 59
Betriebsrat 132 ff.
Bevölkerungspolitik 43
Bildung 119
Bitt- und Beschwerderecht 111
Bodenverteilung 127
Brief- und Postgeheimnis 108
Bundesrat 19
Bundesstaatsproblem 142

Deutscher Bund 9
Deutschösterreich 76
Diktaturgewalt des Reichspräsidenten 68

Ehe 109
Ehrenämter 114
Ehrenzeichen 104
Eid 65, 136
Eigentum 126
Einheitsschule 120
Einspruch des Reichsrats 87
Eisenbahnwesen 24
Elsaß-Lothringen 19
Elternrechte 109
Entwürfe zur neuen Reichsverfassung 31, 32
Erbrecht 127
Erziehungsrecht 109

Familie 109
Fernsprechwesen 43, 94
Fideikommisse 127 ff.
Fraktionen 165
Frauen 55, 104, 112
Freiheit der Person 107
Freiheit im Wirtschaftsleben 126
Freizügigkeit 107
Fremdsprachige Volksteile 107
Föderalismus 142
Fürstenabfindungsfrage 85

Gebietsänderung 49
Gegenzeichnung 70
Gemeinden 49, 112
Gemeinschaftsleben 109
Gemeinwirtschaft 129
Geschäftsordnung 60
Geschäftsordnung der Reichsregierung 73, 183
Geschäftsordnung d. Reichstags 60, 164

Gewaltenteilung 12
Gewissensfreiheit 115
Gleichheit vor dem Gesetz 104
Grundrechte 102ff., 152
Grundsatzgesetzgebung 44, 45
Grundschule 120

Haftung des Staats 112
Handelsflagge 38
Handelsflotte 92
Hausfrieden 108
Haushalt 85, 93
Hausrecht im Reichstagsgebäude 59
Heerwesen 23
Heiligkeit der Verfassung 140
Heimat- und Kunstschutz 122
Heimstätten 127

Immunität 62
Initiativantrag 81, 132
Inkrafttreten von Gesetzen 83
Interpellationen 173
Jugendbildung 119
Jugendschutz 110

Kaiser 20
Kirchensteuern 116
Kleine Anfragen 173
Koalitionsrecht 130
Kolonialwesen 92
Kongregationen 114
Konstitutionell-monarchische Verfassung 12
Kriegserklärung 67
Kriegsgerichte 100
Kunst 119

Landesgesetzgebung 43, 45
Landesrecht 46
Landesverfassung 32, 49
Landesverteidigung 91
Landtagswahlrecht 49
Legislaturperiode 57
Lehrfreiheit 119
Lehrmittelfreiheit 120
Lichtspiele 43, 108

Machtstaat 8
Militärgerichtsbarkeit 101
Ministeranklage 74
Mittelstand 132
Monarchensouveränität 12

Nationalversammlung (Frankfurt) 9, 11
Nationalversammlung (Weimar) 31
Neugliederung 49
Norddeutscher Bund 14
Novemberverträge 16

Oberbefehl 68
Öffentlichkeit (Reichstag) 59
Orden 104

Parlamentarische Regierung 149
Parteibureaukratie 158
Parteien im Reichstag 156
Petitionen 174
Petitionsrecht 111
Post- und Telegraphenwesen 94
Preß- und Zensurfreiheit 108
Preußen und Reich 146
Preußische Provinzialstimmen 77
Privatschulen 121
Prüfungsrecht, richterliches 99, 141

Rätesystem 132
Recht auf Arbeit 132
Rechtspflege 99
Regierung 179
Regierungsbildung 151
Reichsabgabengesetze 85, 93
Reichsarbeiterrat 132
Reichsaufsicht 41, 47
Reichsbeamte 48
Reichseisenbahn 94
Reichsfarben 38
Reichsfinanzen 24
Reichsgebiet 38
Reichsgesetzgebung 43, 79
Reichshaushalt 93
Reichskabinett 71
Reichskanzler 22, 183
Reichsminister 72, 184
Reichspräsident 64ff., 150
Reichsrecht vor Landesrecht 46
Reichsrat 74, 77, 153
Reichsregierung 64ff., 71, 186
Reichstag 22, 53
Reichstagsauflösung 58

Reichstagsgebäude 59
Reichstagspräsident 58
Reichstagswahlrecht 55, 156
Reichs- und Landesangehörigkeit 106
Reichsverfassung v. 1871 16
Reichsverwaltung 91
Reichsverwaltungsgericht 134
Reichswahlgesetz 55
Reichswehr s. Heerwesen
Reichswirtschaftsrat 132, 154
Religion 114ff.
Religionsfreiheit 115
Religionsgesellschaften 116
Religionsübung 115
Religionsunterricht 122
Republik 37
Reservatrecht 18
Revolution 27

Sanktion 81
Schulaufsicht 120
Schule 119
Schulpflicht 120
Seelsorge im Heer 118
Selbstverwaltung 112
Sitzungsperiode 57
Sonntagsruhe 118
Souveränität 12
Sozialgesetzgebung 131
Sozialisierung 129
Staatenausschuß 31, 136
Staatsangehörigkeit 43, 106
Staatsbürgerliche Erziehung 122
Staatsgerichtshof 47, 52, 101
Staatsgewalt 41
Staatskirche 116
Staatsqualität der Länder 142
Staat und Kirche 115
Standesvorrechte 104
Standgerichte 100
Stellvertreter des Reichskanzlers 184
Stellvertreter d. Reichspräsidenten 71
Steuerpflicht 114
Streikrecht 107

Theater 43
Theologische Fakultäten 122
Thronverzicht 30
Titel 104

Übergangsgesetz 31
Uneheliche Kinder 109
Untersuchungsausschüsse 61
Unverfolgbarkeit 62
Urlaub 63

Verantwortlichkeit der Minister 73
Verantwortlichkeit d. Reichskanzlers 73
Verbrauchssteuern 93, 134
Vereinigungsfreiheit 130
Vereinsfreiheit 110
Verfassungsänderndes Reichsgesetz 88
Verfassungsänderung, stillschweigende 25, 88, 140
Verfassungsstreitigkeiten 52
Vergesellschaftung 129
Verkündung der Reichsgesetze 81
Verordnungsrecht der Reichsregierung 89
Versammlungsfreiheit 110
Vertragsfreiheit 126
Verwaltungsgericht 101
Verzichturkunde des Kaisers 30
— des Kronprinzen 30
Völkerrecht 40
Volksbeauftragte 28
Volksbegehren 83ff., 155
Volksentscheid 83ff., 155
Volkssouveränität 13, 37
Vorläuf. Reichsgewalt, Gesetz über 31

Wahl 49, 55, 65
Wahlhalter 55
Wahlfreiheit 111
Wahlperiode 57
Wahlprüfungsgericht 59
Wahlrecht 13, 55, 156
Wasserstraßen 97
Wirtschaftsleben 123ff.
Wissenschaft 119

Zeugnisverweigerung 63
Zollgebiet 92
Zuständigkeitsverteilung 41

Verfassung und Verwaltung des Reichs und der Länder

Von Prof. Dr. W. Jellinek

(Teubners Handbuch der Staats- und Wirtschaftskunde, Abt. I, Bd. II, Heft 2). 2. Abdruck. Kart. *RM* 5.–

„Eine ausgezeichnete Leistung, durch die der Verfasser, der sich seinen wissenschaftlichen Rang durch streng fachjuristische Untersuchungen zugespitztesten Scharfsinns erworben hat, sich nun auch als ein Meister bester populärer Darstellungskunst erweist. Diese Darstellung des deutschen Verfassungsrechts (138 Seiten) ist m. E. das weitaus beste kurze Lehrbuch des neuen deutschen Staatsrechts, das wir besitzen. Durchsetzt übrigens mit einer Fülle selbständiger Auseinandersetzungen und Verfassungsauslegungen, die in der Fachliteratur ihre gebührende Beachtung bereits gefunden haben. Ausgezeichnet auch durch kluge politische Beurteilungen, die ihren Höhepunkt erreichen in dem schön und gerecht durchgeführten Vergleich zwischen der Bismarckischen und der Weimarer Verfassung, mit der die Darstellung abschließt."
(Zeitschrift für Politik.)

„Das Buch zeichnet sich durch eine klare, gemeinfaßliche Darstellungsweise aus und befleißigt sich mit Erfolg jener Objektivität des Urteils, die nirgends notwendiger ist als auf dem Gebiete von Staats- und Verwaltungsrecht. Man kann Jellineks mit warmer Vaterlandsliebe geschriebenes Werk nur angelegentlichst empfehlen."
(Hamburgischer Korrespondent.)

„In ruhiger, klarer, eindringlicher Darstellung wird ein umfassendes, wissenschaftlich wohlfundamentiertes Gesamtbild entworfen, das überall sicher und gerecht abwägt." (Vergangenheit und Gegenwart.)

Ausführliches Verzeichnis des Gesamtwerkes kostenlos und postfrei erhältlich

---

Verlag von B. G. Teubner in Leipzig und Berlin

Deutsche Verfassungsgeschichte von den Anfängen bis ins 15. Jahrhundert. Von Geh. Reg.-Rat Prof. Dr. A. Meister. 3. Aufl. (Grundriß der Geschichtswissenschaft, Abt. II, Bd. 3.) Geb. *RM* 8.—

„Klar und einfach sind die zahlreichen Abbildungen, außerordentlich mannigfaltig die schönen Sachen, die man mit wenigen und billigen Hilfsmitteln selbst verfertigen kann. Das Buch wird viel Freude bereiten." (Köln. Volkszeitung.)

Deutsche Verfassungsgeschichte vom 15. Jahrh. bis zur Gegenwart. Von Prof. Dr. F. Hartung. 2., verb. Aufl. (Grundriß d. Geschichtswissenschaft, Abt. II, Bd. 4.) Geb. *RM* 8.60

„Hartung verfügt über ein erstaunliches Wissen der Literatur und des Materials; seine Darstellung ist klar und einfach, überall läßt er die entscheidenden Tatsachen deutlich trotz großer Kürze in den Ausführungen hervortreten." (Forschungen zur brandenb.-preuß. Geschichte.)

Deutsche Verfassungsgeschichte vom Anfange des 19. Jahrh. bis zur Gegenwart. Von Prof. Dr. M. Stimming. (AlluG Bd. 639.) Geb. *RM* 2.—

Zeigt die staatliche Entwicklung Deutschlands vom Beginn des 19. Jahrhunderts bis zur Revolution, vom Deutschen Bund zum Deutschen Reich, vom absolutistisch-patriarchalischen Obrigkeits- und Beamtenstaat zur Republik.

Staat und Kirche in ihrem gegenseitigen Verhältnis seit der Reformation. Von Pastor Dr. A. Pfannkuche. (AlluG Bd. 485.) Geb. *RM* 2.—

„Dieses übersichtlich geordnete, erschöpfende Buch bringt reiche Anregungen. Niemand, der sich künftig mit diesen Fragen befaßt, kann an dieser Schrift vorbeigehen. Sie ist die Fundgrube für alle kirchenpolitischen Entscheidungen. Sie wirkt doppelt angenehm durch die peinliche Objektivität, mit welcher der Verfasser den reichen Stoff bewältigt und darstellt." (Christl. Freiheit.)

Die deutschen Parteiprogramme vom Erwachen des politischen Lebens in Deutschland bis zur Gegenwart. Von Prof. Dr. F. Salomon. I. Bis zur Reichsgründung. 1845—1871. 3. Aufl. Kart. *RM* 3.60. II. Im deutschen Kaiserreich. 1871—1918. 3. Aufl. Kart. *RM* 3.60. III. Die Anfänge des deutschen Reiches als Republik. 1918—1925. 4. Aufl. Kart. *RM* 4.—

„Diese Fortsetzung der höchst dankenswerten Quellenzusammenstellung, durch die Salomon das Eindringen in die deutsche Verfassungs- und Parteiengeschichte außerordentlich erleichtert hat, kann jedem nicht warm genug empfohlen werden, der sich zum Verständnis der innerpolitischen Umbildung, deren Zeugen wir sind, durchringen will." (Deutsche Revue.)

Der Vertrag von Versailles. Von Dir. Dr. E. Rosenbaum. (Teubners Handbuch der Staats- u. Wirtschaftskunde, Abt. I, Bd. I, Heft 3.) Kart. *RM* 3.60

Die Darstellung geht, soweit amtliches Quellenmaterial vorliegt, grundsätzlich von diesem aus. Sie versucht, die Ereignisse ungebrochen durch parteipolitische Einstellung aus dem Blickpunkt deutscher Staatsgesinnung zu beschreiben. Die Sprache ist bei aller Bestimmtheit des Ausdrucks frei von den stilistischen Hilfsmitteln des Agitatorischen. Denn das Pathos des historischen Schicksals liegt in dem Gegenstand selbst, von dem ernster und schmuckloser geredet werden sollte, als es gemeiniglich geschieht.

Verfassungsleben des Auslandes. Von Geh. Hofrat Prof. Dr. A. Mendelssohn-Bartholdy. (Enthalten in Teubners Handbuch der Staats- u. Wirtschaftskunde, Abt. I, Bd. I, Heft 2.) Kart. *RM* 4.40

Zunächst werden die Verfassungsgrundsätze des britischen Weltreichs, der Schweiz und Frankreichs besprochen, die bei all ihrer Verschiedenheit das Gemeinsame haben, daß sie mehr dem Staatswohl dienen als ihre Welt beherrschen wollen. Diesen werden dann drei andere gegenübergestellt, die als aggressiv gekennzeichnet werden, insofern sie schlechthin beanspruchen, die besten zu sein: die sowjet-russische, die italienisch-faschistische und die nordamerikanische. Ein Urteil über die beiden ersteren wird als im Augenblick noch nicht möglich abgelehnt, eingehend jedoch wird das Verfassungsleben der Vereinigten Staaten charakterisiert.

Wesen u. Entwicklung des Staates. Von Geh. Hofrat Prof. Dr. R. Schmidt. (Teubners Handb. d. Staats- u. Wirtschaftskunde, Abt. I, Bd. I, 1.) Kart. *RM* 8.—

„Der Verfasser gibt eine ausgezeichnete Übersicht über die allen staatlichen Gebilden gemeinsamen Formen und über die Gestaltungen der in der Geschichte vorzugsweise politisch schöpferischen Staaten. Das Buch, das eine Fülle unmittelbarer Anregungen für unsere staatsrechtliche Gegenwart bietet, ist nach Form und Inhalt als eine allererste Staatsschrift anzusehen, die kein denkender Staatsbürger zu studieren versäumen sollte." **(Juristische Wochenschrift.)**

Staatsanschauungen. Quellenstücke zur Geschichte des Staatsgedankens von der Antike bis zur Gegenwart. Zusammengestellt von Oberregierungsrat Prof. Dr. P. Rühlmann. 2. Aufl. Kart. *RM* 1.50

„Alle Kenntnis geschichtlicher Vergangenheit muß ausmünden in dem Ringen um das Wesen der Staatsidee, um die Durchdringung der vielfältigen, im Staatsleben wirksamen ewigen Kräfte, die, in immer neuen Formen, in ewig wachsenden Kombinationen, in ständiger Abwandlung begriffen, das Werden der Staaten und Völker bestimmen. Auf diesem Wege kann politische Bildung auf der objektiven wissenschaftlichen Grundlage der Geschichtsforschung erreicht werden. Bausteine für eine so aufgefaßte politische Bildung zu liefern, ist das letzte, im höchsten Sinne staatsaufbauende Ziel des Rühlmannschen Buches." **(Preußische Jahrbücher.)**

Der Begriff der staatsbürgerlichen Erziehung. Von Geheimrat Prof. Dr. G. Kerschensteiner. 5. Aufl. Geh. *RM* 2.80, geb. *RM* 3.60

„K. war der berufene Mann, über ‚staatsbürgerliche Erziehung' mit Ernst, Eneraie und Klarheit zu reden. Eine Menge treffender Gedanken ließe sich herausheben. K. vertritt einen Idealismus, mit dem sich psychologischer Realismus eigenartig verwebt." **(Deutsche Literaturzeitung.)**

Abriß der Bürgerkunde und Volkswirtschaftslehre. Von Handelsschuldirektor Dr. P. Eckardt. 7. Aufl. Kart. *RM* 1.20

Der Abriß, seit der 6. Auflage in erheblich erweiterter Neubearbeitung vorliegend, gibt eine Einführung in die Grundlagen des Staats- und Wirtschaftslebens des Deutschen Reiches nach dessen Neuordnung, ausgehend von den Erfahrungen des täglichen Lebens. Dabei werden die Bestimmungen der neuen Reichsverfassung überall in den Mittelpunkt gestellt. Der volkswirtschaftliche Teil ist so angelegt, daß er ein knappes klares Bild der deutschen Volkswirtschaft als der Grundlage unseres nationalen Daseins bietet, wobei besonders auf das praktische Leben Rücksicht genommen ist.

Staatsbürgerkunde. Auf Grund vergleichender geschichtlicher Übersichten. Von Prof. Dr. H. Kania. 4. Aufl. Kart. *RM* 1.80

Eine zusammenfassende Darstellung aller Gebiete unseres staatlichen und sozialen Lebens, die jeweils einem knappen Bilde des gegenwärtigen Zustandes einen geschichtlichen Überblick über die Entwicklung von den ältesten Zeiten an folgen läßt und so zu vertieftem geschichtlichen Verständnis der Gegenwart anleitet.

Einführung in die Bürgerkunde. Von M. Treuge. 6. Aufl. Geb. *RM* 4.80

Eine Einführung in die Gebiete des staatsbürgerlichen Lebens, in deren Mittelpunkt die Reichsverfassung steht, deren zweiter Teil „Grundrechte und Grundpflichten des Deutschen" den Ausgangspunkt für die Darstellung der Gebiete der öffentlichen Fürsorge und Wohlfahrtspflege bildet. Besonderer Wert ist gelegt auf Klärung und Verdeutlichung der Begriffe, mit denen der moderne Staat arbeitet: Parlamentarismus, Demokratie, Gemeinschaft, Rätesystem usw. Die Neuauflage berücksichtigt die Veränderungen auf allen Gebieten der Gesetzgebung bis zur Gegenwart.

Die deutsche Volksgemeinschaft. Wirtschaft, Staat, soziales Leben. Eine Einführung. Von Dr. A. Salomon. 2. Aufl. Geb. *RM* 3.80

Das Buch behandelt in einheitlicher Zusammenfassung das Wirtschaftsleben und seine Organisation, die Rechtsordnung in Staat und Gemeinde und die aus der gesellschaftlichen Gliederung sich ergebenden Aufgaben gegenseitiger Förderung als die Grundlage der deutschen Volksgemeinschaft.

Verlag von B. G. Teubner in Leipzig und Berlin

1789—1919. Eine Einführung in die Geschichte der neuesten Zeit. Von Prof. Dr. F. Schnabel. 5. Aufl. Mit Karten und Diagrammen. Geb. *RM* 5.—

Ein Bild des Werdeganges des deutschen Volkes im Rahmen der weltgeschichtlichen Entwicklung der letzten 130 Jahre in seiner erschütternden Tragik — eindrucksvoll durch die Art der Darstellung, die, auf jede Rhetorik verzichtend, die großen Entwicklungslinien und Zusammenhänge heraushebt. So kann es in besonderer Weise das Bedürfnis nach geschichtlicher Orientierung erfüllen, die allein von dem Drucke der Gegenwart zu befreien vermag.

Deutschland in den weltgeschichtl. Wandlungen des letzten Jahrh. Von Prof. Dr. F. Schnabel. Mit 16 Bildn. in Kupfertiefdr. Geb. *RM* 9.—

„Mit sicherer Stoffbeherrschung erörtert Schnabel die Entwicklung des deutschen Staates so, daß die Verflochtenheit mit den großen Fragen der Welt ebenso deutlich hervortritt wie die Beziehung zu den wirtschaftlichen und geistigen Wandlungen. Vergangenheit und Gegenwart erhellen gegenseitig ihren Sinn. Durch fesselnden, warmherzigen Vortrag, klares Sehen der inneren Zusammenhänge, gerecht abwägendes, entschiedenes Urteil eignet sich das Buch hervorragend, weitere Kreise über das folgenreiche letzte Jahrhundert deutscher Geschichte zu unterrichten und zum geschichtlichen Verstehen der deutschen Gegenwart zu führen." (Pädagogische Warte.)

Vom deutschen Volk zum deutschen Staat. Von Prof. Dr. P. Joachimsen. 2. Aufl. (AlluG Bd. 511.) Geb. *RM* 2.—

Die Entwicklung des deutschen Nationalbewußtseins verfolgend, zeigt der Verfasser den Weg, den wir von der Entstehung eines deutschen Volkes aus dem Germanentum bis zum Machtstaat Bismarcks und der demokratischen Republik der Gegenwart zurückgelegt haben.

Die bewegenden Kräfte in der deutschen Volksgeschichte. Ein Beitrag zur politischen Soziologie. Von Prof. Dr. C. Brinkmann. Kart. *RM* 2.—

„In dieser höchst anregenden und geistvollen Schrift gelingt es dem Verfasser, manche Vorgänge der deutschen Geschichte in völlig neue Beleuchtung zu rücken, bisher wenig beachtete Zusammenhänge aufzudecken und künftigen Forschungen wichtige Anregungen zu bieten." (Göttinger Zeitung.)

Weltgeschichtliche Entwicklungslinien vom 19. zum 20. Jahrh. in Kultur und Politik. Von Studienrat Dr. H. Preller. (AlluG Bd. 734.) Geb. *RM* 2.—

Die Frage: „Wo stehen wir?" findet in weltgeschichtlicher Einstellung eine von ausgesprochener Lebensbejahung getragene Beantwortung durch einen Überblick über die das 19. Jahrhundert beherrschenden Strömungen und Bewegungen auf geistigem, wirtschaftlichem, sozialem und insbesondere politischem Gebiete.

Über die Zusammenhänge zwischen innerer und äußerer Politik. Von Geh. Rat Prof. Dr. H. Oncken. (Staatsw. Vorträge der Geheftstiftung Bd. IX, Heft 4.) Geh. *RM* 1.—

Umrisse der Weltpolitik. Von Prof. Dr. J. Hashagen. I. 1871—1907. 2., verb. Aufl. II. 1908—1914. 2., verb. Aufl. (AlluG Bd. 553/554.) Geb. je *RM* 2.—

Politische Hauptströmungen in Europa im 19. Jahrh. Von Prof. Dr. K. Th. von Heigel. 4. Aufl. von Dr. Fr. Endres. (AlluG Bd. 129.) Geb. *RM* 2.—

Quellensammlung für den geschichtlichen Unterricht. Hrsg. von Geh. u. Oberreg.-Rat G. Lambeck u. Oberreg.-Rat Prof. Dr. P. Rühlmann. Hefte zu 2, 3 und 4 Bogen zu *RM* —.75, *RM* 1.—. *RM* 1.25. (Bei Bestellungen von 10 und mehr Exemplaren: *RM* —.60, *RM* —.80 bzw. *RM* 1.—.) Reihe I, Heft 18/20. (6 Bogen.) *RM* 1.60

„Ich habe viele der Heftchen mit wachsendem Interesse gelesen. Zur Bildung selbständigen Urteils und damit zur Entwicklung des historischen Denkens sind sie um so wertvoller, als jedes, auch das beste Geschichtswerk, uns eben nur allzu leicht gewöhnt, die Beziehungen der menschlichen Ereignisse mit den Augen des Geschichtsschreibers anzusehen, dem wir uns anvertraut haben." (Georg Kerschensteiner in den Süddeutschen Monatsheften.)

Einführung in die Volkswirtschaftslehre. Von Dr. A. Salomon. 7. Auflage. Geb. *RM* 3.20

„Was hier den Meistern der Forschung entlehnt und was aus dem Eigenen hinzugefügt ist, wird in der Regel mit einer Stilkunst vorgetragen, die dieses Lehrbuch sichtlich emporhebt aus der Fülle dessen, was der deutschen Jugend Wirtschaft und Recht vertraut machen soll."
(Volkswirtschaftl. Blätter.)

Einführung in die Volkswirtschaftslehre. Geschichte, Theorie u. Politik. Von Prof. Dr. A. Sartorius Frhr. v. Waltershausen. Geh. *RM* 5.–, geb. *RM* 6.–

„Eine lebendig geschriebene, methodisch aufgebaute und das reiche Gesamtgebiet ausgezeichnet erschließende Darstellung, die bis in die Gegenwart führt und, obgleich sie nur in größtem Umriß die einzelnen Probleme behandelt, tiefe Einblicke in das Wesen der Wirtschaftswissenschaft eröffnet."
(Kartell-Rundschau.)

Grundzüge der Volkswirtschaftslehre. Von Prof. Dr. G. Jahn. 2. Aufl. (AlluG Bd. 593.) Geb. *RM* 2.—

Eine unparteiische, mit ausführlichem Literaturverzeichnis versehene Einführung in das Verständnis der Volkswirtschaft, die nach ihren Voraussetzungen, Bedingungen und wesentlichsten Bestandteilen, der Gütererzeugung, des Güterumlaufs und der Güterverwendung behandelt wird.

Grundzüge der Volkswirtschaftslehre. Von Prof. Dr. W. Gelesnoff. Nach einer vom Verfasser vorgenommenen Neubearb. deutsch von Dr. E. Altschul. 2. Aufl. [U. d. Pr. 1927.]

Das Werk, auch in der neuen, wesentlich erweiterten Ausgabe mehr ein Lese- als ein Lehrbuch, will mit den wichtigsten Problemen der Nationalökonomie und ihren Lösungen vertraut machen und zu einer selbständigen Stellungnahme ihnen gegenüber anleiten. Der bisherige Charakter des Werkes, durch eine konsequente sozialökonomische Einstellung gekennzeichnet, ist voll erhalten geblieben, bei gleichzeitig schärferer Hervorhebung der Verbindungslinien zu den akuten Wirtschaftsfragen.

Allgemeine Volkswirtschaftslehre. Von Professor Dr. R. Liefmann. Kart. *RM* 3.—

Allgemeine Volkswirtschaftslehre. (Kultur der Gegenwart. Hrsg. von Prof. Dr. P. Hinneberg Teil II, Abt. 10.) Bearb. von Geh. Oberreg.-Rat Prof. Dr. W. Lexis. 3. Aufl. Mit einer Einleitung und einem Nachtrag von Prof. Dr. K. Diehl. Geb. *RM* 12.—

Volkscharakter und Wirtschaft. Ein wirtschafts-philosophisches Essay. Von Prof. Dr. H. Levy. (Gewalten und Gestalten Bd. 3.) Geh. *RM* 4.20, geb. *RM* 5.60

Grundzüge der neueren Wirtschaftsgeschichte vom 17. Jahrh. bis zur Gegenwart. Von Prof. Dr. H. Sieveking. 4., verb. Aufl. (Grundriß der Geschichtswiss. II 2.) Geb. *RM* 4.80

Die Grundlagen der Weltwirtschaft. Eine Einführung in das internationale Wirtschaftsleben. Von Prof. Dr. H. Levy. Geh. *RM* 5.—, geb. *RM* 7.—

Der Weltmarkt 1913 und heute. Von Prof. Dr. H. Levy. Kart. *RM* 4.—

Deutschlands Zahlungsbilanz 1925. Zugleich Chronik der Auslandsbeziehungen der deutschen Volkswirtschaft. Von Dr. A. Heichen. Kart. *RM* 5.—

Deutsche Handelspolitik. Ihre Geschichte, Ziele und Mittel. Eine Einführung von Prof. Dr. Th. Plaut. Geh. *RM* 6.—, geb. *RM* 8.—

Verlag von B. G. Teubner in Leipzig und Berlin

Teubners Handbuch der Staats- und Wirtschaftskunde

Abteilung I: Staatskunde

In 3 Bänden. Band I geb. *RM* 18.—. Band II/III zusammengebunden *RM* 16.—

Bd. I, 1. Wesen und Entwicklung des Staates *RM* 8.—

2. Völkerrecht und Völkerbund. Geschichte der Staatstheorien. Staat und Volk. Staat und Gesellschaft. Verfassungsleben des Auslandes . . . . . *RM* 4.40

3. Versailler Vertrag . . . . . *RM* 3.60

Bd. II, 1. Grundrechte und Grundpflichten. Die politischen Parteien in Deutschland. Die Presse. Die Staatserziehung . *RM* 2.80

2. Verfassung und Verwaltung des Reichs und der Länder . . . . . *RM* 5.—

3. Heeresverfassung. Staat und Kirche. Bildungsrecht und Bildungspolitik . *RM* 1.80

4. Selbstverwaltung . . . . . *RM* 1.60

Bd. III. Recht und Leben. Bürgerliches Recht. Strafrecht. *RM* 2.80

Abteilung II: Wirtschaftskunde

In 2 Bänden. Band I geb. *RM* 16.—. Band II noch nicht abgeschlossen.

Bd. I, 1. Theoretische Grundlegung. *RM* 2.40

2. Die Entwicklung der Volkswirtschaft und d. volkswirtschaftl. Lehrmeinungen. *RM* 1.80

3. Bevölkerungslehre. Die beruflich-gesellschaftl. Gliederung d. deutsch. Volkes. *RM* 1.60

4. Sozialpolitik. Sozialversicherung. Wohnungs- und Siedlungswesen . . . *RM* 4.—

5. Kartelle und Trusts. Planwirtschaft und Sozialisierung. Genossenschaftswesen. Arbeitsrecht. Lohnformen und Löhnungsmethoden . . . . . *RM* 4.—

Bd. II, 1. Landwirtschaft. Gartenbau u. Weinbau. Fischerei. Forstwirtschaft. . *RM* 2.40

2. Bergbau. Industrie und Industriepolitik. Organisation der technischen Arbeit. *RM* 3.60

3. Energiewirtschaft . . . . . *RM* 1.80

4. Betriebswirtschaftslehre. Grundzüge des Rechnungswesens u. d. Aufbaues schaffenswirtschaftlicher Betriebe. 2. Aufl. *RM* 2.—

5. Verkehrswesen u. Verkehrspolitik. Handel und Handelspolitik. Bankwesen und Bankpolitik. Geldwesen . . . . . *RM* 6.—

6. Finanzwissenschaft u. Reichssteuersystem.

Jedes Heft ist einzeln käuflich, Einbanddecken zu den vollständig vorliegenden Bänden je *RM* 1.80

„Das Werk ruht auf wissenschaftlicher Grundlage und ist sachlich und überparteilich geschrieben. Es ist geeignet für den gebildeten Laien, bietet dem Lehrer eine Zusammenfassung des Stoffes, wie er ihn braucht, um die Jugend zu wahren Staatsbürgern zu erziehen; es wird unentbehrlich sein in großen geschäftlichen Unternehmungen, in den Vereinigungen und Verbänden der Angestellten, Arbeiter, Beamten, in Büchereien, und endlich werden die Volksvertreter und -führer wohl nur in diesem Werke alles finden, was sie zur Staats- und Wirtschaftskunde brauchen. — Der Verlag Teubner hat mit dem ‚Handbuch der Staats- und Wirtschaftskunde' dem deutschen Volke wieder etwas äußerst Wertvolles gegeben."

(Der Handelsstand.

Verlag von B. G. Teubner in Leipzig und Berlin

...Eine glückliche Ergänzung der Sammlung „Aus Natur und Geisteswelt"... sind:

Teubners kleine Fachwörterbücher

Sie geben rasch und zuverlässig Auskunft auf jedem Spezialgebiete und lassen sich je nach den Interessen und den Mitteln des einzelnen nach und nach zu einer Enzyklopädie aller Wissenszweige erweitern.

„Mit diesen kleinen Fachwörterbüchern hat der Verlag Teubner wieder einen sehr glücklichen Griff getan. Sie ersetzen tatsächlich für ihre Sondergebiete ein Konversationslexikon und werden gewiß großen Anklang finden." (Deutsche Warte.)

Bisher erschienen:

Philosophisches Wörterbuch von Studienrat Dr. P. Thormeyer. 3. Aufl. (Bd. 4.) Geb. *RM* 4.—

Psychologisches Wörterbuch von Privatdozent Dr. F. Giese. Mit zahlr. Fig. (Bd. 7.) [In Vorb. 1927.]

Wörterbuch zur deutschen Literatur von Oberstudienrat Dr. H. Röhl. (Bd. 14.) Geb. *RM* 3.60

Musikalisches Wörterbuch von Prof. Dr. H. J. Moser. (Bd. 12.) Geb. *RM* 3.20

Kunstgeschichtliches Wörterbuch von Dr. H. Vollmer. (Bd. 13.) [Erscheint Ende Sommer 1927.] Ausführliche Anzeige s. nächste Seite.

Physikalisches Wörterbuch von Prof. Dr. G. Berndt. Mit 81 Fig. (Bd. 5.) Geb. *RM* 3.60

Chemisches Wörterbuch von Prof. Dr. H. Remy. Mit 15 Abb. u. 5 Tabellen. (Bd. 10/11.) Geb. *RM* 8.60, in Halbln. *RM* 10.60

Geographisches Wörterbuch von Prof. Dr. O. Kende. Allgemeine Erdkunde. 2. Aufl. Mit zahlr. Abb. (Bd. 8.) [U. d. Pr. 1927.]

Zoologisches Wörterbuch von Dr. Th. Knottnerus-Meyer. (Bd. 2.) Geb. *RM* 4.—

Botanisches Wörterbuch von Prof. Dr. O. Gerke. Mit 103 Abb. (Bd. 1.) Geb. *RM* 4.—

Wörterbuch der Warenkunde von Prof. Dr. M. Pietsch. (Bd. 3.) Geb. *RM* 4.60

Handelswörterbuch von Handelsschuldirektor Dr. V. Sittel und Justizrat Dr. M. Strauß. Zugleich fünfsprachiges Wörterbuch, zusammengestellt v. V. Armhaus, vereid. Dolmetscher. (Bd. 9.) Geb. *RM* 4.60

Weiterhin befinden sich in Vorbereitung 1927:

Volkskundliches Wörterbuch von Prof. Dr. E. Fehrle.

Astronomisches Wörterbuch von Dr. J. Weber.

16805

Die deutsche Malerei vom Rokoko bis zum Expressionismus

Von Prof. Dr. R. Hamann. Mit 362 Abb. u. 10 mehrfarb. Tafeln. Geh. *RM* 28.–, in Buckramleinen *RM* 36.–, in Halbleder geb. *RM* 45.–

„Das Buch ist glänzend geschrieben, gliedert den ungeheuren und mannigfaltigen Stoff in übersichtlicher Art und legt Nachdruck auf manche bisher vernachlässigte Epochen, wie zum Beispiel die deutsche Malerei der Zopfzeit ... Besonders zu loben ist die schöne Ausstattung. Die Bildbeilagen sind durchweg ganz vorzüglich ausgeführt." (Neue Freie Presse.)

Marburger Kunstbücher für Jedermann

Neu ist erschienen:

Malerei der Goethezeit

Sechzig ganzseitige Abbildungen mit einer Einleitung von K. Schauer. Kart. *RM* 4.—, in Leinen *RM* 6.—

Weiter liegen vor:

Griechische Tempel — Olympische Kunst — Tempel Italiens
Deutsche Köpfe — Deutsche Ornamente

Jeder Band m. 60 ganzseit. Abb. u. Einleit. kart. *RM* 3.—, in Leinen *RM* 5.—

Kunstgeschichtliches Wörterbuch

Von Dr. H. Vollmer. (Teubn. kl. Fachwörterb. Bd. 19.) [Ersch. Aug. 1927.]

Das „Kunstgeschichtliche Wörterbuch" stellt ein Kompendium der gesamten Kunstgeschichte dar. In alphabetischer Anordnung gibt es Erläuterungen der hauptsächlichsten, dem Gebiete der Kunstgeschichte angehörigen Begriffe, unter Einbeziehung von Erklärungen der Techniken der verschiedenen Künste und der wichtigsten kunstgeschichtlichen Fachausdrücke. So erleichtert es auch den Zugang zur Lektüre kunstgeschichtlicher Fachwerke.

Nordlandhelden

Ein Sagenbuch von Hermann Eicke. Mit 10 Originalholzschnitten von Hanns Zethmeyer. In Leinen geb. *RM* 10.—

... Ein starker Dreiklang von Mannhaftigkeit, Wagemut und Treue.

Deutschland in den weltgeschichtlichen Wandlungen des letzten Jahrhunderts

Von Prof. Dr. F. Schnabel. Mit 16 Bildern in Kupfertiefdr. Geb. *RM* 9.–

„Jedem Gebildeten, der sich von höheren Warten aus einen klaren Überblick der Geschichte der letzten 100 Jahre verschaffen will, sei das Buch dringend empfohlen, aber auch zur Anschaffung in den Schülerbibliotheken für reifere Schüler und als Prämie." (Das humanist. Gymnas.)

Die antike Kultur

in ihren Hauptzügen dargest. v. Oberst.-Dir. Prof. Dr. F. Poland, Dir. Dr. E. Reisinger u. Oberst.-Dir. Prof. Dr. R. Wagner. 2. Aufl. Mit 130 Abb. im Text, 6 ein- u. mehrfarb. Tafeln u. 2 Plänen. In Leinwand geb. *RM* 12.–

Körper und Rhythmus

Griechische Bildwerke. 52 ganzseitige Abb. Mit einer Einführung von Geheimrat Dir. Dr. Fr. Back. Kart. *RM* 4.—, geb. *RM* 6.—

Dieses Heft zeigt, was Bildung des Körpers einem Volke war, dem sie als sittliche Pflicht galt, bei dem sie religiöse Weihe hatte, wo Einfühlung in das Wesen des Körpers die Meister, die selbst in gymnastischer Übung aufgewachsen waren, zur Darstellung lebendiger Schönheit und der von innerem Gesetz bestimmten Bewegung, des Rhythmus, führte. So kann es Wegweiser werden für das neuerwachte Gefühl der Körperlichkeit in unserer Zeit.

Verlag von B. G. Teubner in Leipzig und Berlin

Künstlerischer Wandschmuck
für Haus und Schule

Teubners Künstlersteinzeichnungen

Wohlfeile farbige Originalwerke erster deutscher Künstler fürs deutsche Haus

Die Samml. enthält jetzt über 200 Bilder in den Größen 100×70 cm (*RM* 10.–), 75×55 cm (*RM* 9.–), 103×41 cm bzw. 93×41 cm (*RM* 6.–), 60×50 cm (*RM* 8.–), 55×42 cm (*RM* 6.–), 41×30 cm (*RM* 4.–). 7 Kleine Kunstblätter: 24×18 cm je *RM* 1.—

Geschmackvolle Rahmung aus eigener Werkstätte.

Neuerscheinungen:

Zwei Weihnachtsbilder und zwei Osterbilder von R. Kämmerer.

1. Morgen Kinder, wird's was geben. 2. Vom Himmel hoch da komm ich her. — 1. Ostern, Ostern ist es heut'. 2. Osterhase schleicht ums Haus. [41×30 cm] Preis je *RM* 3.—.

Postkartenausgabe je *RM* —.15. Bilder einzeln gerahmt in weißem Rahmen unter Glas je *RM* 8.25, die zusammengehörigen Bilder als Wandfries gerahmt je *RM* 18.50.

Postkarten unter Glas mit schwarzer Einfassung, mit Aufhängeschnur je *RM* —.65, in schwarz poliertem Rahmen mit Glas je *RM* —.85

Schattenbilder

R. W. Diefenbach „Per Aspera ad astra". Album, die 34 Teilb. des vollst. Wandfrieses fortlaufend wiederg. (25×20 ½ cm) *RM* 15.–. Teilbilder als Wandfriese (80×42 cm je *RM* 5.–, (35×18 cm) je *RM* 1.25, auch gerahmt i. versch. Ausführ. erhältlich.

„Göttliche Jugend." 2 Mappen mit je 20 Blatt (34×25 ½ cm) je *RM* 7.50. Einzelbilder je *RM* –.60, auch gerahmt in verschiedenen Ausführungen erhältlich.

Kindermusik. 12 Blätter (34×25 ½ cm) in Mappe *RM* 6.–, Einzelblatt *RM* –.60

Gerda Luise Schmidts Schattenzeichnungen. (20×15 cm) je *RM* –.50. Auch gerahmt in verschiedenen Ausführungen erhältlich. Blumenorakel. Reifenspiel. Der Besuch. Der Liebesbrief. Ein Frühlingsstrauß. Die Freunde. Der Brief an „Ihn". Annäherungsversuch. Am Spinett. Beim Wein. Ein Märchen. Der Geburtstag.

Friese zur Ausschmückung von Kinderzimmern

Neu: „Die Wanderfahrt der drei Wichtelmännchen." Zwei farbige Wandfriese von M. Ritter. 1. Abschied – Kurze Rast. 2. Hochzeit – Tanz. Jeder Fries mit Bildern (103×41 cm) *RM* 6.–, jedes Bild einzeln *RM* 3.–

Ferner sind erschienen Hertmann: „Aschenbrödel" u. „Rotkäppchen"; Baumfeind: „Die sieben Schwaben"; Rehm-Victor: „Schlaraffenleben", „Schlaraffenland" „Englein zur Wacht" und „Englein z. Hut" (103×41 cm, je *RM* 6.–).

Rudolf Schäfers Bilder nach der Heiligen Schrift

Der barmherzige Samariter, Jesus der Kinderfreund, Das Abendmahl, Hochzeit zu Kana, Weihnachten, Die Bergpredigt (75×55 bzw. 60×50 cm). *RM* 9.— bzw. *RM* 8.—.

6 Blätter in Format 36×28 unter dem Titel **Biblische Bilder** in Mappe *RM* 4.50, als Einzelblatt je *RM* –.75

Karl Bauers Federzeichnungen

Charakterköpfe zur deutschen Geschichte. Mappe, 32 Bl. (36×26 cm) *RM* 5.—
12 Bl. . . . . *RM* 2.—

Aus Deutschlands großer Zeit 1813. In Mappe, 16 Bl. (36×28 cm) *RM* 2.50

Führer und Helden im Weltkrieg. Einzelne Blätter (36×28 cm) *RM* —.50
2 Mappen, enthal[illegible] . . . . . *RM* 1.—

Teubners Künstlerpostkarten

Jede Karte *RM* —.10, Reihe von 10 Karten in Umschlag *RM* 1.–
Jede Reihe auch gerahmt. Verzeichnis vom Verlag in Leipzig.

Ausführlicher Wandschmuckkatalog für *RM* —.75 vom Verlag, Leipzig, Poststr. 3 erhältlich.

Verlag von B. G. Teubner in Leipzig und Berlin

www.colibrisystem.com

UNIVERSITY OF ILLINOIS-URBANA
3 0112 059485224